

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า แนวคิด แนวปฏิบัติ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ
2. แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม
3. แนวคิดและทฤษฎีการสร้างเครือข่าย
4. บริบทของการจัดการสุขภาพระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดและทฤษฎีแรงจูงใจและปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน
6. สภาพพื้นที่ในการวิจัย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดและทฤษฎีรูปแบบ และการพัฒนารูปแบบ

ในการศึกษาการพัฒนารูปแบบในครั้งนี้ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ลักษณะได้แก่ ความหมายของรูปแบบ การพัฒนารูปแบบ และการสร้างรูปแบบ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ความหมายของรูปแบบ คำว่ารูปแบบตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Model (โมเดล) ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของรูปแบบ ที่น่าสนใจเอาไว้ ดังนี้

Joyce and Weil. (1986 : 1-2) ให้ความหมายของรูปแบบ หมายถึง แผน (Plan) หรือแบบ (Pattern) ซึ่งสามารถใช้เพื่อการเรียนการสอนในห้องเรียนหรือการสอนพิเศษเป็นกลุ่มย่อย หรือเพื่อจัดสื่อการสอนซึ่งรวมถึงหนังสือ ภาพยนตร์ และเทปบันทึกเสียง โปรแกรมคอมพิวเตอร์ และหลักสูตร แต่ละรูปแบบจะให้แนวทางในการออกแบบการสอนที่ช่วยให้นักเรียนบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ

Corsini and Auerbach. (1996 : 573-574) ให้ความหมายของรูปแบบ หมายถึง ชุดของความสัมพันธ์ที่สร้างขึ้นระหว่างปรากฏการณ์ในโลกความจริง และ โครงสร้างของสิ่งที่กำลังศึกษา ซึ่งเป็นตัวแทนของปรากฏการณ์ในโลกความจริง

อุทุมพร จามรมาน (2541 : 22) ให้ความหมายของรูปแบบ หมายถึง โครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ หรือ ตัวแปรต่าง ๆ ดังนั้น โมเดลจึงน่าจะมีมากกว่า 1 มิติหลายตัวแปร และตัวแปรดังกล่าวต่างมีความเกี่ยวข้อง (เชิงความสัมพันธ์หรือเหตุผล) ซึ่งกันและกัน

ทิสนา แจมมณี (2545 : 1-6) ให้ความหมายของรูปแบบ หมายถึง สภาพลักษณะของการเรียนการสอนที่ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญซึ่งได้รับการจัดไว้อย่างเป็นระเบียบ ตามหลักปรัชญา ทฤษฎี หลักการ แนวคิดหรือความเชื่อต่าง ๆ โดยประกอบด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนสำคัญในการเรียนการสอนรวมทั้งวิธีสอนและเทคนิคการสอนต่าง ๆ ที่สามารถช่วยให้สภาพการเรียนการสอนนั้นเป็นไปตามทฤษฎี หลักการหรือแนวคิดที่ยึดถือซึ่งได้รับการพิสูจน์ทดสอบ หรือยอมรับว่ามีประสิทธิภาพ สามารถใช้เป็นแบบแผนในการเรียน การสอนให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะของรูปแบบนั้น ๆ ดังนั้น รูปแบบจึงจำเป็นต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ มีปรัชญาทฤษฎี หลักการ แนวคิด หรือความเชื่อที่เป็นพื้นฐานหรือเป็นหลักของรูปแบบ การสอนนั้น ๆ มีการบรรยายและอธิบายสภาพหรือลักษณะของการจัดการเรียนการสอนที่ สอดคล้องกับหลักการที่ยึดถือ มีการจัดระบบ คือ มีการจัดองค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของระบบให้สามารถนำผู้เรียนไปสู่เป้าหมายของระบบหรือกระบวนการนั้น ๆ และมีการอธิบายหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีสอนและเทคนิคการสอนต่าง ๆ อันจะช่วยให้กระบวนการเรียนการสอนนั้น ๆ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับความหมายของรูปแบบเอง ได้มีนักวิชาการบางกลุ่มใช้คำว่า “รูปแบบจำลอง” ซึ่งหลายท่านได้ให้ความหมายว่าเป็นรูปแบบการปฏิบัติงานซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการคาดคะเนสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นโดยเป็นแบบแผนที่จำลองเหตุการณ์ในเชิงความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ซึ่งตัวแปรแต่ละตัวจะบอกถึงองค์ประกอบเชิงหน้าที่ของความสัมพันธ์ตัวแปรต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยเป็นการพรรณนาถึงความจริงอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยเจตนาที่เข้าใจง่าย โดยพรรณนาให้อยู่ในรูปของแผนภูมิ แบบจำลองใด ๆ ก็ตามย่อมต้องการที่จะแสดงให้เห็นถึงส่วนประกอบสำคัญ ๆ ของโครงสร้างหรือกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนประกอบเหล่านั้น Mcquail and Windahl. (1981 ; อ้างถึงใน สวนิต ยมาภัย และระวีวรรณ ประกอบผล. 2537: 3) ดังนั้นรูปแบบจำลองจึงมีประโยชน์สำหรับการตั้งสมมติฐานในการวิจัย และเป็นเครื่องช่วยการใช้ความคิดพิจารณา รูปแบบที่เหมาะสมในการศึกษาการสื่อสารที่จะแสดงให้เห็นจริงได้ เนื่องจากการสื่อสารเป็นพลังเชื่อมสัมพันธ์ภาพทางสังคมซึ่งมองไม่เห็น จับต้องไม่ได้และไม่มีรูปแบบที่ถาวรกิจกรรม

การสื่อสารที่จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดสามารถบอกล่วงหน้าได้โดยใช้รูปแบบการสื่อสารที่แสดงถึง โครงสร้างแผนผัง ความหนักแน่น และทิศทางของสัมพันธ์ภาพเหล่านั้น (สวานิต และระวีวรรณ. 2537 : 3-5)

เกษม จันทร์แก้ว (2543 : 233) ได้ให้ความหมาย รูปแบบจำลองสิ่งแวดล้อม หมายถึง เครื่องมือที่ใช้พยากรณ์สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในอนาคต เพื่อนำผลไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนจัดการระบบการถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม โดยที่แบบจำลองสิ่งแวดล้อมศึกษาเป็นแบบจำลองที่สร้างองค์ความรู้นำไปถ่ายทอดให้ผู้เรียน โดยผ่านสื่อในการถ่ายทอดความรู้ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์ความรู้และวิธีการถ่ายทอดที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นเพราะพื้นฐานทางสังคมในแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการเรียนรู้ โดยเรียกแบบจำลองลักษณะนี้ว่า แบบจำลองสิ่งแวดล้อมศึกษาของภูมิสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบโครงสร้างองค์ความรู้ที่นำไปถ่ายทอดให้ผู้เรียนได้รับความรู้ ทักษะคิด จิตสำนึก การตอบโต้ และทักษะทางสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน โดยต้องสร้างให้เหมาะสมกับท้องถิ่นหรือแต่ละภูมิสังคม ซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะพื้นฐานทางสังคม (เกษม จันทร์แก้ว. 2545 : 17)

ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุป รูปแบบ หมายถึง สภาพลักษณะที่ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญซึ่งได้รับการจัดไว้อย่างเป็นระเบียบ ตามหลักปรัชญา ทฤษฎี หลักการ แนวคิดหรือความเชื่อต่าง ๆ โดยประกอบด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนสำคัญรวมทั้งวิธีและเทคนิคต่าง ๆ ที่สามารถช่วยให้สภาพนั้นเป็นไปตามทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดที่ยึดถือซึ่งได้รับการพิสูจน์ทดสอบ หรือยอมรับว่ามีประสิทธิภาพ สามารถใช้เป็นแบบแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะของรูปแบบนั้น ๆ สำหรับรูปแบบต่าง ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการย่อยส่วนที่ทำให้เข้าใจรูปแบบเป็นรูปธรรม เรียกว่ารูปแบบจำลองที่เป็นรูปธรรม แต่รูปแบบจำลองอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นแบบจำลองแนวความคิดและจะปรากฏเป็นข้อมูลตัวเลขหรือตัวอักษรหรือภาพ เป็นรูปแบบ 2 มิติมีความเป็นนามธรรมมากกว่าแบบจำลองเบื้องต้น เรียกว่ารูปแบบจำลองที่เป็นนามธรรม โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นการประยุกต์ใช้รูปแบบจำลองแบบนี้ โดยการสร้างรูปแบบจำลองที่เป็นนามธรรม และแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคีการจัดการสุขภาพระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การพัฒนารูปแบบ มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

Joyce and Weil. (1986 : 19-20) ได้สรุปสาระสำคัญของการพัฒนารูปแบบ ไว้ 4 ประการ ได้แก่ รูปแบบควรต้องมีทฤษฎีรองรับ เช่น ทฤษฎีด้านจิตวิทยาการเรียนรู้ เป็นต้น

เมื่อพัฒนารูปแบบแล้ว ก่อนนำไปใช้อย่างแพร่หลายต้องมีการวิจัย เพื่อทดสอบทฤษฎีและตรวจสอบคุณภาพในเชิงการใช้งานในสถานการณ์จริงและนำข้อค้นพบมาปรับปรุงแก้ไขอยู่เรื่อย ๆ

การพัฒนารูปแบบ อาจจะออกแบบให้ใช้ได้กว้างขวาง หรือเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ และการพัฒนารูปแบบจะมีจุดมุ่งหมายหลักที่ถือเป็นตัวตั้งในการพิจารณาเลือกรูปแบบไปใช้ ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้ใช้นารูปแบบการสอนไปใช้ตรงกับจุดมุ่งหมายหลักจะทำให้เกิดผลสูงสุด แต่ก็สามารถนำรูปแบบนั้นไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์อื่นได้ ถ้าพิจารณาเห็นว่าเหมาะสม แต่ก็อาจทำให้ได้ผลสำเร็จลดน้อยลงไปด้วยในเรื่องการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดย เลื่อน สุริหาร และคณะ (2532 : 45) ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ การศึกษาและประมวลคุณลักษณะของบุคคลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนเพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะของบุคคลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยการศึกษาหลักสูตรประถมศึกษาที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนของกระทรวงศึกษาธิการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน วิเคราะห์พฤติกรรมกรรมการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนประถมศึกษาในหมู่บ้านของกลุ่มตัวอย่าง แล้วพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่สร้างเสริมคุณลักษณะของบุคคลที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสุดท้ายเป็นการทดลองใช้รูปแบบและประเมินผลการทดลอง

ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุป การพัฒนารูปแบบ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานในรูปแบบของสื่อสัญลักษณ์ต่าง ๆ ในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่ประชาชนซึ่งการสร้างแบบจำลองให้ความรู้ ต้องทำการศึกษาและสร้างแบบแผนการให้ความรู้ที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้รูปแบบจำลองนั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งความหมายนี้มีที่มาจากแนวคิดเหล่านี้คือกิจกรรมในวิถีชีวิตหรือการดำรงชีวิตของมนุษย์มีหลากหลายอาชีพ ล้วนอาศัยรูปแบบจำลองเป็นตัวถ่ายทอดแนวความคิดหรือจินตภาพ โดยการพัฒนารูปแบบนั้นมีสาระสำคัญคือ รูปแบบควรมีทฤษฎีรองรับ เมื่อพัฒนารูปแบบแล้วก่อนนำไปใช้ต้องมีการวิจัยเพื่อทดสอบ การพัฒนารูปแบบจะมีจุดมุ่งหมายการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ

3. การสร้างรูปแบบ มีผู้ให้แนวคิดไว้ดังนี้

Boyle. (1966) กล่าวว่า ในกระบวนการสร้างรูปแบบนั้น มีการจำแนกมโนทัศน์ออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ คือ มโนทัศน์เชิงทฤษฎี และมโนทัศน์การสังเกต ได้มาจากการพิจารณาองค์ประกอบที่ศึกษาโดยหลักการเหตุผลเชิงตรรกะอันอาจมีฐานมาจากทฤษฎีอื่นหรือ

ผลการวิจัยอื่นที่ผู้พิจารณามีได้มีประสบการณ์ในการสังเกตโดยตรง ส่วนแนวความคิดการสังเกตได้จากการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยผู้วิจัยพิจารณาเอง

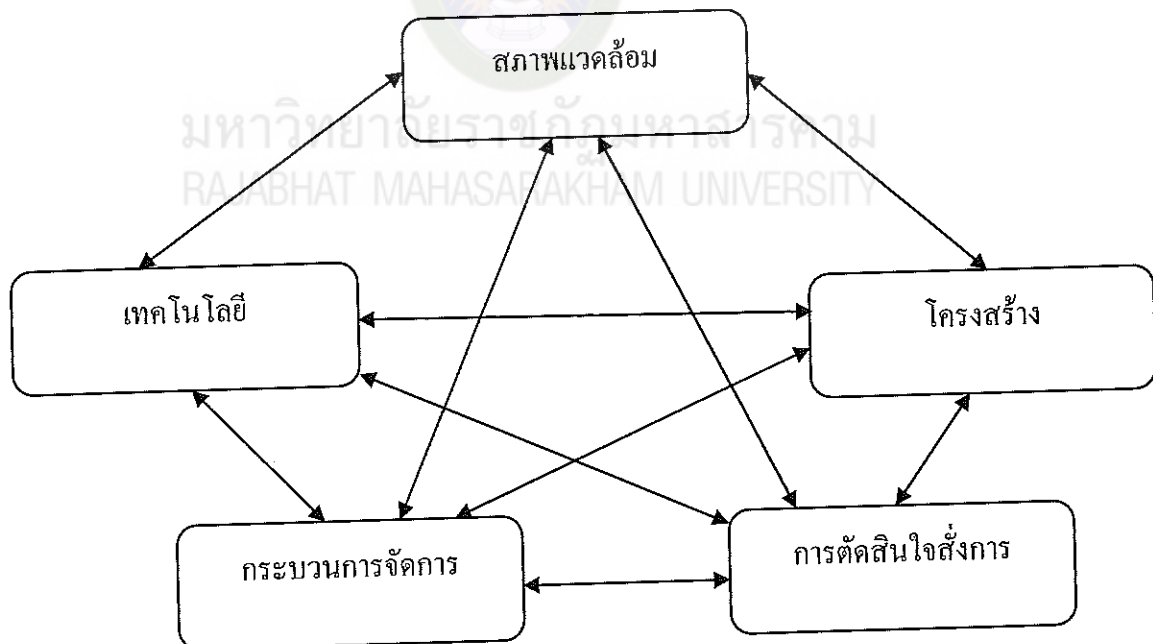
Keeves. (1988 : 560) ได้กล่าวถึงหลักการอย่างกว้าง ๆ เพื่อกำกับการสร้างรูปแบบไว้ 4 ประการ ได้แก่ รูปแบบควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้าง (ของตัวแปร) มากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามความเชื่อมโยงแบบเส้นตรงแบบธรรมดาทั่วไปนั้นก็ยังมีประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยในช่วงต้นของการพัฒนารูปแบบ รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบได้ สามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกตและหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้ รูปแบบควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงผล โทเชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ดังนั้นนอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้ ควรใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วย และนอกจากคุณสมบัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และการสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ ซึ่งเป็นการขยายองค์ความรู้ในเรื่องที่เรากำลังศึกษาด้วย

Joyce and Weil. (1986 : 359-364) ได้แบ่งวิธีการสร้างรูปแบบออกเป็น ส่วนต่าง ๆ ได้เป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 อธิบายความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่มาของรูปแบบ ประกอบด้วย เป้าหมายของรูปแบบ ทฤษฎีและข้อสมมติที่รองรับรูปแบบหลักการ และมโนทัศน์สำคัญที่เป็น พื้นฐานของรูปแบบ ส่วนที่ 2 ลักษณะรูปแบบ เป็นการอธิบายด้วยรูปแบบซึ่งนำเสนอเป็นเรื่อง ๆ อย่างละเอียดและเน้นการปฏิบัติได้ แบ่งเป็น 4 ประเด็น คือ

1. ขั้นตอนของรูปแบบ เป็นรายละเอียดของรูปแบบนั้น ๆ ว่ามีกี่ขั้นตอน โดยจัดเรียงลำดับกิจกรรมที่จะสอนเป็นขั้นๆ แต่ละรูปแบบมีจำนวนขั้นตอนไม่เท่ากัน
2. รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ เป็นการอธิบายบทบาทของผู้นำ ผู้เรียนรู้และ ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในแต่ละรูปแบบ บทบาทของผู้นำจะแตกต่างกัน เช่นเป็นผู้นำกิจกรรม ผู้อำนวยความสะดวก ผู้ให้การแนะนำเป็นแหล่งข้อมูล เป็นต้น
3. หลักการแสดงการโต้ตอบ เป็นการบอกถึงวิธีการแสดงออกของผู้นำต่อผู้เรียนรู้ การตอบสนองต่อสิ่งที่ผู้เรียนรู้กระทำ เช่น การปรับปรุงพฤติกรรมโดยการให้รางวัล หรือการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ด้วยการสร้างบรรยากาศที่เป็นอิสระ เป็นต้น
4. สิ่งสนับสนุน เป็นการบอกถึงเงื่อนไขหรือสิ่งจำเป็นต่อการใช้รูปแบบการสอนนั้น ๆ ให้เกิดผล เช่น รูปแบบการทดลองในห้องปฏิบัติการต้องใช้ผู้นำที่มีการฝึกฝนมาอย่างดีแล้ว เป็นต้น

ส่วนที่ 3 การนำรูปแบบไปใช้ เป็นการแนะนำให้ข้อสังเกตในการนำรูปแบบนั้นไปใช้ เช่น การใช้กับเนื้อหาประเภทใดจึงจะเหมาะสม จะใช้กับผู้เรียนรู้ระดับใด เป็นต้น นอกจากนั้นยังให้คำแนะนำอื่น ๆ เพื่อให้การใช้รูปแบบนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด และส่วนที่ 4 ผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนรู้ทั้งทางตรงและทางอ้อม รูปแบบแต่ละรูปแบบจะส่งผลต่อผู้เรียนรู้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผลทางตรงเกิดจากกิจกรรมที่จัดตามลำดับขั้นตอนของรูปแบบ ส่วนผลทางอ้อมเกิดจากสภาพแวดล้อม ซึ่งถือเป็นผลกระทบที่เกิดจากการสอนตามรูปแบบนั้น เป็นสิ่งที่คาดคะเนไว้ว่าจะเกิดแฝงไปกับผล สามารถใช้ป็นสิ่งพิจารณาในการเลือกรูปแบบที่ใช้ได้ด้วย

Brown and Moberg. (1980 : 16-17) ได้สังเคราะห์รูปแบบขึ้นมาจากแนวคิดเชิงระบบ กับหลักการบริหารตามสถานการณ์ และองค์ประกอบตามรูปแบบของบราวน์และโมเบอร์ก ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี โครงสร้างกระบวนการจัดการ และการตัดสินใจสั่งการ ในส่วนของรูปแบบการศึกษาและการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดองค์การและการบริหาร ของ บราวน์และโมเบอร์ก มีลักษณะดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 รูปแบบเชิงระบบและสถานการณ์ ของบราวน์และโมเบอร์ก

นอกจากนั้น การพัฒนารูปแบบด้วยการถอดบทเรียนเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากต่อการกำหนดทิศทางและการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ โดยองค์ประกอบการถอดบทเรียนนั้น ศุภฤทัย อายุวัฒน์ (2550 : 55) ได้เสนอแนวคิดว่ามีอยู่ 4 ประการใหญ่ ๆ ดังนี้

1. เนื้อหาของกิจกรรมว่าเกี่ยวข้องกับปัญหาชุมชนในเรื่องใด มีวัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินกิจกรรมอย่างไรบ้าง และผลจากการดำเนินงานนั้นบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ หรือไม่มีปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดใด ๆ ในการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ

2. บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมกิจกรรมนั้น ๆ คือใครบ้าง มีผู้สนับสนุนการดำเนินงาน คือ ใครบ้าง และความหลากหลายของกลุ่มคนในมิติเรื่อง เพศ อายุ สถานภาพ สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี โครงสร้าง กระบวนการจัดการ การตัดสินใจสั่งการของกลุ่มคนมีหรือไม่ เพื่อนำผลการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ว่าที่ผ่านมาผู้เข้าร่วมยังขาดกลุ่มใดและทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

3. ความสัมพันธ์ของกลุ่มที่เข้าร่วม หลังดำเนินกิจกรรมเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร

4. กิจกรรมที่ดำเนินไปนั้น ได้รับผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบต่อชุมชนอย่างไรบ้าง

ดังนั้น เมื่อก้าวโดยสรุป จากการศึกษาตัวอย่างของรูปแบบจากเอกสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ พบว่ารูปแบบ หมายถึง สภาพลักษณะที่ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญซึ่งได้รับการจัดไว้อย่างเป็นระเบียบ ตามหลักปรัชญา ทฤษฎี หลักการ แนวคิดหรือความเชื่อต่าง ๆ โดยประกอบด้วยกระบวนการหรือขั้นตอนสำคัญรวมทั้งวิธีและเทคนิคต่าง ๆ ที่สามารถช่วยให้สภาพนั้นเป็นไปตามทฤษฎี หลักการ หรือแนวคิดที่ยึดถือซึ่งได้รับการพิสูจน์ทดสอบ หรือยอมรับว่ามีประสิทธิภาพ สามารถใช้เป็นแบบแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะของรูปแบบนั้น ๆ สำหรับรูปแบบต่าง ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการย่อส่วนที่ทำให้เข้าใจรูปแบบเป็นรูปธรรม เรียกว่ารูปแบบจำลองที่เป็นรูปธรรม แต่รูปแบบจำลองอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นแบบจำลองแนวความคิดและจะปรากฏเป็นข้อมูลตัวเลขหรือตัวอักษรหรือภาพ เป็นรูปแบบ 2 มิติมีความเป็นนามธรรมมากกว่าแบบจำลองเบื้องต้น เรียกว่า รูปแบบจำลองที่เป็นนามธรรม ในการสร้างรูปแบบไม่ปรากฏมีหลักเกณฑ์ที่เป็นเกณฑ์ตายตัวว่ารูปแบบนั้นต้องมีองค์ประกอบอะไรบางอย่างไว้ ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับ ลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ที่ผู้สนใจดำเนินการศึกษา ส่วนการกำหนดองค์ประกอบรูปแบบในการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการบริหารส่วนใหญ่ใช้แนวคิดของบราวน์ และ โมเบริ่ง ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี

โครงสร้างกระบวนการจัดการ และการตัดสินใจสั่งการ ซึ่งโดยสรุปแล้วพัฒนารูปแบบมีการดำเนินการเป็นสองตอนใหญ่ คือ การสร้างรูปแบบและการหาคุณภาพของรูปแบบ โดยการสร้างรูปแบบจำลองที่เป็นนามธรรม และแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคีการจัดการสุขภาพระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้เน้นการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐกับชุมชนหลายประการ ได้แก่ การจัดบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การรับรู้ข้อมูลสาธารณะหรือสิทธิแสดงความคิดเห็นก่อนดำเนินงานกิจกรรมโครงการต่างๆ ต่อชุมชน เป็นต้น (สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2550 : 22) และเนื่องจากกิจกรรมของชุมชนจะเกิดขึ้นได้นั้นย่อมขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนนั้น ๆ ได้ตระหนักถึงปัญหา ความต้องการที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกันและเป็นพลังผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่ม วางแผน โครงการ กิจกรรม และการลงมือปฏิบัติร่วมกันอันเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่ปรารถนา ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนานั้น จะต้องเกิดจากแนวคิดหลาย ๆ ด้าน เพื่อความเข้าใจในการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมให้ดีขึ้น จึงได้ศึกษาแนวความคิดในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วม จากการสำรวจแนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เห็นได้ว่า ทัศนคติของนักวิชาการหลายๆท่าน ได้ให้ความหมายต่างกันออกไปตามมุมมอง และความเข้าใจของแต่ละท่านซึ่งพอที่จะสรุปได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้ แนวทางหนึ่งเป็นการมองการมีส่วนร่วมว่า เป็นกระบวนการ ที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นการมองที่ตัวบทบาทให้ความสำคัญที่ภาครัฐ ส่วนแนวทางที่สองนั้นเป็นการมองที่ตัวผู้ปฏิบัติซึ่งก็คือประชาชนที่เป็นกลไกสำคัญที่สุดของการมีส่วนร่วม และจากการศึกษาแนวคิดของการมีส่วนร่วมที่กล่าวไว้ มีดังต่อไปนี้

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 273) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงกระบวนการที่ประชาชนได้เข้ามามีโอกาสร่วมในการดำเนินงาน เรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง

อภิศักดิ์ ไฝทาคำ (2538 : 65) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าว

เป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการ ให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 24) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ชนบทหมายถึง การให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในกิจกรรมของ โครงการการดำเนินงานพัฒนา ชนบททุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การดำเนินงาน การใช้ประโยชน์ และการประเมินผล

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2539 : 130) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้เป็นเป้าหมายของการพัฒนา เข้าไปมีส่วนร่วมใน โครงการพัฒนาตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ การประเมินโครงการ จนเสร็จสิ้นโครงการ โดยมี วัตถุประสงค์ให้ชาวชุมชนบทได้เรียนรู้ ทั้งเรื่องที่ทำ และการทำงานร่วมกัน ซึ่งหากสม ประสงค์แล้ว ก็จะทำให้คนเกิดการพัฒนาได้

Marilee. (2000 : 54 ; citing Paul. n.d.) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของ ชุมชนว่า คือ กระบวนการที่ผู้รับผลประโยชน์ ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากโครงการพัฒนา และ การได้มาซึ่งรายได้เพิ่มขึ้น ความก้าวหน้าของบุคคล การพึ่งตนเองได้

World Bank. (n.d. citing ; Jakarita. 2000 : 61) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (Participation) คือ กระบวนการซึ่งผู้มีส่วนรับผิดชอบ ร่วมแบ่งอำนาจการควบคุมในการพัฒนา และทำการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบถึงตัวบุคคลเหล่านั้น

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 138) ได้สรุปความหมายของการมีส่วน ร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนาว่า หมายถึง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการ ตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผนการ ตัดสินใจ การระดมทรัพยากรและเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตาม ประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการดังกล่าวจะต้องมี ความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2544 : 1) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการซึ่งสาธารณชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับ รัฐในการตัดสินใจ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มี เป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการทางสังคม ที่ประชาชน ทั้งระดับปัจเจกบุคคล และระดับกลุ่มคน หรือชุมชน ได้เกิดการเรียนรู้และพัฒนา ความสามารถในการจัดการ การใช้ และรักษาทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในชุมชนหรือ

สังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมตามความจำเป็นอย่าง สมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคม ในลักษณะของการสร้างอนาคตร่วมกันเพื่อดำเนินการ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดอีกทั้งผลของการมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดการรับรู้ การเรียนรู้ และ ถ่ายทอดภูมิปัญญา ด้วยรูปแบบการกำหนดชีวิตของตนเองทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวต้อง กระทำอย่างเป็นขั้นตอน ไปทีละเล็กละน้อยหากต้องการการเปลี่ยนแปลงที่สมบูรณ์ และมั่นคง ถาวร

2. คุณลักษณะของการมีส่วนร่วม จากความหมายของการมีส่วนร่วม ดังที่กล่าวมา นั้นหมายถึง กระบวนการ ที่เกิดจากการกระทำของบุคคล ซึ่งมีนักคิดทางสังคม ได้กล่าวถึง ลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เป็นกระบวนการ ไว้ดังนี้

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 288) สรุปถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมว่า ประกอบด้วย 5 ลักษณะ ได้แก่ การกระทำของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนมีโอกาสริเริ่ม ตัดสินใจ วางแผน ดำเนินการ และติดตามผล เป็นต้น จิตสำนึกของประชาชน ที่จะเข้าใจ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวเขากับสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนา ว่าจะต้องทำอะไร เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตนต้องการเปลี่ยนแปลง ความเสมอภาคกันของประชาชน ที่จะมี สิทธิและหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยเท่าเทียมกัน ความเห็นพ้องต้องกันของประชาชน เมื่อเขารู้สึกว่ากิจกรรม หรือ โครงการนั้นให้ในสิ่งที่เขา ต้องการ อันเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้ พวกเขาเข้าร่วมอย่างมีความหวัง และศักยภาพของ ประชาชน ทั้งนี้ก็จะต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน ซึ่งอาจจะเป็น ความคิดเห็น วัสดุอุปกรณ์หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 146) ได้สรุปถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การสนับสนุนทรัพยากร คือ การสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน หรือการช่วยทำกิจกรรม คือร่วมกันในการวางแผน ประชุมแสดงความคิดเห็น ดำเนินการติดตามและประเมินผล และอำนาจหน้าที่ของผู้เข้าร่วม คือ การเป็นผู้นำ เป็น กรรมการ เป็นสมาชิกลักษณะของการมีส่วนร่วมนี้ แสดงถึงระดับอำนาจของผู้เข้าร่วม จึงมีการ ได้แย้งว่า การมีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการพัฒนาความสามารถของประชาชน เป็นเพียงการเปิด โอกาสเข้าร่วมในการตัดสินใจทางออกที่ควรเป็นคือ การเสริมสร้างพลังอำนาจแก่ประชากร ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้นมี 3 ลักษณะคือ ประชาชน คือ ผู้ตัดสินใจ หรือเป็นผู้กำหนดการพัฒนาอย่างเป็นตัวของตัวเองการพัฒนานั้นมุ่งเน้นที่การพัฒนา

ความสามารถของประชาชน เพื่อการพึ่งตนเอง และการพัฒนาตนเอง และกระบวนการพัฒนานั้นเป็นการพัฒนาที่เริ่มจากประชาชน โดยรัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน

3. วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมมิใช่เป็นเพียงการสร้างควมภาคภูมิใจในการได้มีโอกาสเข้าร่วม ในส่วนของปัจเจกบุคคล และสร้างความสามัคคีในชุมชนเท่านั้น แต่จะเป็นสิ่งที่จะช่วยในการพัฒนาของรัฐให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนด้วย ซึ่ง Bhatnagar and Williams. (1992 : 112) ได้สรุปถึงวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมไว้ 5 ประการ ได้แก่ เพื่อประสิทธิภาพ คือ การสร้างความเห็นพ้องต้องกัน ความร่วมมือ และความสัมพันธ์ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้อย่างราบรื่น โดยการใช้จ่ายเงินน้อยที่สุด เพื่อประสิทธิผล คือ สามารถดำเนินโครงการสำเร็จได้ตามเป้าหมาย เพื่อผลประโยชน์ที่ได้รับ คือ ผลประโยชน์ที่ผู้มีส่วนร่วมในโครงการจะได้รับ เพื่อการพึ่งพาตนเอง คือ ความรู้สึกถึงการเป็นอิสระ การตระหนักในตนเองและความรู้สึกเชื่อมั่นของคนในชนบท ที่จะเรียนรู้ และวางแผนการดำเนินชีวิตของตนเอง เพื่อการให้อำนาจ คือ การให้อำนาจในการจัดการ และเพื่อการสนับสนุน คือ การมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รักษา และช่วยกันดำเนินงาน โครงการให้ต่อเนื่องต่อไป

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม จึงต้องดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนด้วยเสมอ เพื่อประสิทธิภาพ ผลประโยชน์ที่ได้รับ การพึ่งพาตนเอง การให้อำนาจ และการสนับสนุน ช่วยกันดำเนินงาน โครงการให้ต่อเนื่องต่อไป

4. มิติของการมีส่วนร่วม มิติของการมีส่วนร่วมนั้น มีอยู่หลายมิติด้วยกัน ซึ่งสามารถนำแนวคิดของนักวิชาการมากล่าวได้ ต่อไปนี้

อภิศักดิ์ ไฝทาคำ (2538 : 70-71) ได้แบ่งมิติของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ มิติด้านการเตรียมการ เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเตรียมพร้อม ก่อนระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ เป็นการให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อปลุกกระดมให้เห็นสภาพปัญหา ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ตลอดจนความรู้ และความคิดพื้นฐาน เกี่ยวกับประเด็นปัญหาเหล่านั้น เป็นการรู้จักใช้ความรู้ ความชำนาญ จากแหล่งต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาได้รวดเร็ว และเป็นการตัดสินใจแก้ปัญหาได้ดี และการลงมือปฏิบัติงานจะต้องสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพสำหรับมิติด้านลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้นมีหลายระดับ ซึ่งในแต่ละระดับจะเป็นตัวกำหนดบทบาท หน้าที่ ของการมีส่วนร่วมด้วย คือ การเป็นสมาชิก เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม เป็นสมาชิกที่บริจาคเงินช่วยเหลือ เป็นกรรมการ และเป็นประธาน

กรรมการ มิติด้านแบบอย่างของการมีส่วนร่วม มี 3 แบบ คือ เป็นผู้กระทำ คือ มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมเป็นผู้รับผลการกระทำ คือ ได้รับผลจากกิจกรรมโดยตรง และเป็นสาธารณชนทั่วไป คือ ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง แต่มีส่วนสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในกิจกรรม และมิติด้านขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วม พิจารณา คือ ขั้นตอนการจัดตั้งองค์กร เป็นขั้นทำความเข้าใจชุมชนเข้าใจความเป็นไปของชุมชน จำแนกกลุ่มประชาชนเป้าหมาย รวมกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรง แม้จะมีจำนวนน้อยในระยะแรกก็ตามขั้นทำงานสัมฤทธิ์ผล เป็นขั้นที่กลุ่มเล็ก ๆ ดังกล่าวได้ทำกิจกรรมแล้ว สัมฤทธิ์ผล จึงได้ดึงเอาประชาชนนอกกลุ่ม เข้ามาร่วมกิจกรรมมากขึ้นและขั้นต่อเนื่อง หรือยุติ เป็นขั้นประเมินผลงานของกลุ่ม หากมีประโยชน์ก็ต่อเนื่องหากไร้ประโยชน์ก็ยุติ

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 36-37) กล่าวว่า มิติของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 ด้าน ได้แก่ ชนิดของการมีส่วนร่วม ได้แก่ การตัดสินใจ การดำเนินการ การใช้ประโยชน์และการประเมินผล วิธีการมีส่วนร่วม ได้แก่ ความสมัครใจ การบังคับ ระยะเวลา ขนาดและระดับการได้รับอำนาจ และบุคคลที่มีส่วนร่วม ได้แก่ ผู้นำชุมชน ผู้อาศัย ข้าราชการนักการเมือง นักวิชาการ ชาวต่างประเทศ

ดังนั้น องค์ประกอบหรือมิติของการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาชุมชน ได้แก่ การศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การเลือกวิธีและวางแผนในการแก้ปัญหา การดำเนินงาน ตามแผน และขั้นตอนสุดท้าย คือ การติดตามและประเมินผล

5. ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีนักวิชาการที่ได้สรุปแนวคิดให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมไว้หลายทรรศนะด้วยกัน ดังต่อไปนี้

อรพินท์ สพโชคชัย (2538 : 2 - 3) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการติดต่อสื่อสาร กล่าวคือ การที่สมาชิกทุกคนในชุมชน มีความสามารถ มีโอกาสสื่อความหมาย และเข้าใจข้อมูลเหตุผลได้ดีซึ่งจะทำให้ชุมชนนั้น ๆ สามารถแยกแยะความต้องการ และพัฒนาความสนใจร่วมกัน อันจะนำไปสู่การร่วมดำเนินการหรือกิจกรรมใด ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมกล่าวโดยรวมจึงเป็นการพัฒนาวิธีการสื่อสาร ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือการถูกกระตุ้นจากภายนอก การพัฒนาที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปิด โอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมในกระบวนการคิด การตัดสินใจอนาคต

Cohen and Uphoff. (1980 ; citing Jakariya. 2000 : 10) สรุปว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนคือ ประสบการณ์ การรับรู้ วัฒนธรรมสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ

Moser. (1989 ; citing Jakariya. 2000 : 10) สรุปว่าปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน คือ รัฐบาล การควบคุมการเงิน ระบบโครงสร้างของชุมชนและปัจจัยอื่น ๆ

Narayan. (1995 ; citing Jakariya. 2000 : 10) สรุปว่าปัจจัยดังกล่าวคือ นโยบาย รัฐบาล ลักษณะของบุคคล และลักษณะของผู้นำ

ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 7) ได้สรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมไว้ 3 ปัจจัยดังนี้ ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับกลไกของรัฐ ทั้งในระดับนโยบาย การดำเนินการ มาตรการและการปฏิบัติที่เอื้ออำนวย หรือสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นที่จะต้องทำให้การพัฒนาเป็นระบบเปิดที่มีความเป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใส รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย และตรวจสอบได้ ปัจจัยด้านประชากร มีความสำคัญต่อปัญหา และประโยชน์ร่วมมีสำคัญต่อความสามารถ และภูมิปัญญา ในการจัดการปัญหา ซึ่งเป็นผลจากประสบการณ์และการเรียนรู้ รวมทั้งมีการสร้างพลังเชื่อมโยง ในรูปกลุ่ม องค์การ เครือข่าย และประชาคมและปัจจัยด้านนักพัฒนา และองค์กรพัฒนา มีบทบาทในการกระตุ้นส่งเสริมเอื้ออำนวยกระบวนการพัฒนา สนับสนุนข่าวสารและทรัพยากร ตลอดจนร่วมเรียนรู้กับสมาชิกชุมชน

Bridges. (1987 ; citing Jakariya. 2000 : 10) ได้สรุปถึงเงื่อนไขของการเข้ามามีส่วนร่วมไว้ คือ ต้องมีความเหมาะสมของกลุ่มหรือองค์กรที่จะเข้าร่วมมีประโยชน์ที่จะได้รับหรือเรื่องนั้นเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องหรือคุกคามการดำเนินชีวิตของบุคคลมีการบังคับให้เข้าร่วม มีการได้รับความรู้ที่ดีกว่าจากการเข้ามามีส่วนร่วมได้รับการสนับสนุนจากกลุ่ม ความสุขสบายต่าง ๆ และมีความสะดวก คล่องตัว ในการเข้ามามีส่วนร่วม หรือการมีขั้นตอนไม่ยุ่งยาก

Clayton. (2008 : 28) ได้สรุปว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนเมื่อ เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับ เห็นความเหมาะสม และความสนใจต่อกลุ่มหรือองค์กรนั้น ๆ เห็นว่ามีผลต่อชีวิตตนเองอย่างไร องค์กรนั้นให้การสนับสนุนอย่างไรการมีโอกาสได้รับความรู้เพิ่มขึ้น และรู้สึกสุขสบายในการอยู่ในกลุ่ม หรือองค์กรนั้น ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนา มี 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยทางด้านบุคคล บุคคลที่จะทำงานพัฒนาเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนต้องสร้างเงื่อนไขของบทบาทของตนให้พร้อมที่จะเข้าไปทำงานและให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยต้องมีทัศนคติและจิตสำนึกต่อประชาชนอย่างเหมาะสม เช่น การยอมรับศักดิ์ศรีของประชาชนเท่าเทียมกับตนการมีความเชื่อ

และเคารพในตัวประชาชน การพร้อมที่จะเรียนรู้จากประชาชน และให้โอกาสแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและร่วมในกิจกรรมการพัฒนา และการส่งเสริม ให้เหมาะสมในขณะเดียวกันควรให้โอกาสผู้นำชุมชน รวมไปถึงบุคคลที่มีความคิดริเริ่มในการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มีบทบาทในการพัฒนาอย่างเต็มความสามารถ ปัจจัยด้านการบริหาร เป็นผลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามระเบียบราชการหรือองค์กรพัฒนาเอกชนควรนำมาใช้ให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติพอสมควร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ค่อนข้างเป็นอิสระและไม่ผูกพันกับระเบียบราชการมากเกินไป และปัจจัยด้าน โครงสร้างชุมชน สำหรับปัจจัยด้าน โครงสร้างชุมชน ยังแบ่งออกได้เป็นหลายองค์ประกอบ คือ ลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชน ชุมชนใดที่มีความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นลักษณะปฐมภูมิรู้จักเป็นญาติพี่น้อง การมีส่วนร่วมจะดีกว่าชุมชนที่มีประชาชนจากหลายแห่ง และต่างวัฒนธรรมมาอยู่ด้วยกัน โดยมีฐานะความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแบบทุติยภูมิ โครงสร้างของประชากร ชุมชนมีโครงสร้างประชากรวัยแรงงานมาก การมีส่วนร่วมจะมีมากกว่าโครงสร้างชุมชนที่วัยแรงงานย้ายออกไปทำงานที่อื่น วัฒนธรรมชุมชนที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม เช่น การที่คนในชุมชนมีความเห็น ออกเห็นใจและการเห็นความสำคัญของการช่วยเหลือผู้อื่น จะทำให้ชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมใน ชุมชนมากกว่าชุมชนที่ต่างคนต่างอยู่ ค่านิยมของชุมชน เช่น ค่านิยมการนับถือผู้นำอาวุโสหรือผู้นำชุมชนทำให้ผู้นำชุมชนเป็นแกนนำที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ คุณภาพของประชากร ในชุมชนที่ประชากรมีคุณภาพดี เช่น ฐานะรายได้ดีได้รับการศึกษามีทัศนคติที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความตื่นตัวในการพึ่งตนเอง จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชนมากกว่า โครงสร้างของอำนาจ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจของกลุ่มในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน ซึ่งโดยมากมักมีฐานะดี มีความรู้และประสบการณ์มากกว่าคนอื่น ถ้าผู้นำเห็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วม ก็จะเป็นแกนนำในการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของประชาชน ถ้าชุมชนตั้งถิ่นฐานมีลักษณะเป็นกลุ่มจะทำให้ประชาชนรู้จักกันและทำกิจกรรมร่วมกันมากกว่าชุมชนที่ตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจายยากต่อการรวมกลุ่ม และทรัพยากรและสภาพแวดล้อมของชุมชน ชุมชนใดมีทรัพยากรและมีสภาพแวดล้อมของชุมชนที่ดี เช่น เป็นชุมชนที่อยู่ในเขตชลประทานหรือประชาชนมีการศึกษามีรายได้จากการเกษตรสม่ำเสมอทุกปี จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชนที่ขาดทรัพยากร และมีสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี

6. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นกระบวนการทางสังคม ที่คนในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตในสังคม หรือชุมชนนั้นอย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งจากการทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ได้มีนักวิชาการที่กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ไว้ดังต่อไปนี้

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2534 : 161) ได้สรุปถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม คือ ทำให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาที่แท้จริงของชุมชน และเกิดการแก้ปัญหาของตน ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้ความสามารถของตนเอง ในรูปของความคิด การตัดสินใจ และการกระทำอย่างเต็มที่ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของ ในการแก้ปัญหาของชุมชน ทำให้ประชาชนมีการพัฒนาไปสู่การพึ่งตนเองในที่สุด และทำให้นุคคลที่ทำงานด้านการพัฒนาได้ตระหนักถึงความศรัทธา ความเชื่อถือ และเกิดความนับถือในตัวประชาชนที่มีความรู้ความสามารถ ในการแก้ปัญหาชุมชนของตนเอง

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2534 : 162) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดผลกระทบ 2 ลักษณะ คือ ประชาชนมีกำลังใจในการพัฒนา จะทำให้โครงการต่าง ๆ เป็นที่มั่นใจว่าจะสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดความภูมิใจในการมีส่วนร่วม ในการกำหนดอนาคตของตนเอง อาจกล่าวได้ว่าประชาชนได้แสดงพลังกลุ่ม ในการระบุปัญหาแนวทางแก้ไขซึ่งนับว่าเป็นการระดมทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และเป็นการพัฒนาคุณภาพประชากร ให้สามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุด และชุมชนจะเป็นแกนนำในการพัฒนาเนื่องมาจากการมีส่วนร่วม เป็นมาตรการที่จะนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองของชุมชน โดยทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึง การพัฒนาคุณค่าของมนุษย์ ในการที่ชุมชนเป็นแกนนำ มากกว่าเป็นผู้รับการพัฒนา

FAO. (n.d. ; citing Marilee. 2000 : 43) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทนั้น มีทั้งประโยชน์ต่อบุคคล และต่อสังคมส่วนรวม ประโยชน์ต่อตนเอง เช่น บุคคลมีรายได้สูงขึ้น มีการจ้างงานมากขึ้น การได้รับทักษะใหม่ ๆ ประโยชน์ต่อสังคมคือ การลดต้นทุน ค่าใช้จ่าย ในเรื่องของการสร้างสาธารณูปโภคของชุมชน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2544 : 7-10) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมจะมีประโยชน์ คือ เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง การสร้างฉันทามติและการยอมรับ เพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรม เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถคาดคะเนถึง ความกังวล และค่านิยมของประชาชนได้ และพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

Clayton. (n.d. ; citing Ohio State University. 2002 : 28) ได้สรุปถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในแผนงาน หรือโครงการพัฒนาชนบท ไว้ คือเพิ่มประสิทธิภาพของกิจกรรมการพัฒนา ด้วยทรัพยากรท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพของกิจกรรมการพัฒนา ด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน พัฒนาความสามารถของคนในท้องถิ่นในการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ ได้ สามารถเพิ่ม และขยายกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ ได้ง่ายยิ่งขึ้น ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนส่วนใหญ่ สร้างความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ ของผู้มีส่วนร่วม และสร้างความเท่าเทียมกันของผู้มีส่วนร่วม ทั้งเพศหญิง และเพศชาย

McAllister. (n.d ; citing Jakariya. 2000 : 10) กล่าวว่าประโยชน์ของการมีส่วนร่วม คือ เกิดการเรียนรู้โดยตรง จากชุมชน ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจะช่วยในการตัดสินใจของชุมชน สร้างความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ และสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแก่ชุมชน อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหา หรือจัดการกับความขัดแย้ง ก่อให้เกิดการคิดค้นการเรียนรู้ สร้างการยอมรับนับถือ ในสิทธิ์ของมนุษย์ตามระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสุขภาพของภาคีเครือข่ายนั้น จะช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหา การจัดการกับความขัดแย้ง ก่อให้เกิดการคิดค้น การเรียนรู้ การสร้างการยอมรับนับถือ ซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งตนเอง และการบริหารตนเองได้

7. องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม จากแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม ของนักวิชาการหลาย ๆ คน สามารถสรุป ได้ดังนี้ Cohen and Uphoff. (1980 ; citing Norman and Milton. 1998 : 76) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทเพื่อให้เกิดความสำเร็จได้นั้น ควรประกอบด้วยมีส่วนร่วมใน 4 ด้าน ได้แก่ 1)การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยในกระบวนการนี้ ประการแรกสุดที่จะต้องทำคือ การจัดลำดับของความสำคัญต่อจากนั้นก็เลือกนโยบาย และประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการดำเนินการตามแผนที่วางไว้ 2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ดำเนินการในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินการตามโครงการนี้ เพื่อตอบคำถามว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และโดยวิธีใด เช่นช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงาน และการขอความช่วยเหลือเป็นต้น 3) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของประโยชน์ในเชิงปริมาณ และในเชิงคุณภาพแล้วยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ และ 4)การมี

ส่วนร่วมประเมิณผล เป็นการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตัดสินใจว่ามีความสำคัญมาก การตัดสินใจจะมีผลต่อการดำเนินการ และการดำเนินการจะมีผลไปยังการรับผลประโยชน์ และการประเมิณผลในขณะเดียวกัน การตัดสินใจจะมีผลโดยตรงต่อการรับผลประโยชน์ และการประเมิณผลด้วย

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 271-272) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม มี 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ความร่วมมือ ร่วมใจ คือ การทำงานกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยความตั้งใจ การประสานงาน คือการทำงานกับกลุ่มอยู่ในห้วงเวลา และลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะและเหมาะสม และความรับผิดชอบ คือการทำงานกับกลุ่มด้วยความรู้สึกผูกพัน ให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือไว้ใจได้

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2532 : 102 - 115) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 4 ประการ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แก่การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและช่วงดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงมือทำเอง ได้แก่การสนับสนุน ทรัพยากร การร่วมบริหาร ร่วมลงแรง และร่วมใจ การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ ทั้งประโยชน์ทางใจ และทางวัตถุ และการมีส่วนร่วมในการประเมิณผล ได้แก่การตรวจสอบ ควบคุมการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด

อภิศักดิ์ ไผ่ทาคำ (2538 : 66-67) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ การเกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจ และอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องกับทั้งตัว ไม่ใช่แค่เพียงกำลังกาย หรือทักษะ แต่จะมีความเกี่ยวข้องกับทางจิต และไม่เพียงแต่เฉพาะด้านงาน การกระทำด้วยความเต็มใจ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ความคิดสร้างสรรค์ จึงเป็นการกระทำด้วยความเต็มใจมากกว่าความยินยอมที่จะกระทำตามคำสั่ง เป็นการกระทำด้วยความพร้อมใจ การมีส่วนร่วมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางอารมณ์ และจิตใจแบบ “ยุควิถี” คือมีการติดต่อสื่อสาร ทั่ว ไป และกลับระหว่างบุคคลนั้นกับกลุ่ม และสุดท้ายเป็นการมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดความเกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มนั้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่ม และต้องการเห็นผลสำเร็จของงานนั้น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2538 : 106-110) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมมี 5 องค์ประกอบ คือ การมีส่วนร่วมในการระบุนโยบายของส่วนรวมร่วมกัน การมีส่วนร่วมในการวางแผนแนวทาง วิธีการที่จะปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการนำแผนไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมใน

การติดตามและควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผลและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

Industrial Development Board. (n.d. ; citing Marilee. 2000 : 81) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้น มีองค์ประกอบ 4 อย่าง คือ การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการสนับสนุน การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการรวบรวมทรัพยากร

ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2543 : 143) สรุปว่าการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมกันเรียนรู้สภาพของชุมชน การดำเนินชีวิต ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการทำงาน และร่วมกันค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผน โดยจะมีการรวมกลุ่มอภิปราย และแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดคน โยบาย วัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน และทรัพยากรที่จะต้องใช้การมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา โดยการสนับสนุนด้านวัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน เงินทุนหรือเข้าร่วมบริหารงาน การใช้ทรัพยากร การประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งด้านวัตถุและจิตใจ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันของบุคคล และสังคมและการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ทันที

ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุปจากข้างต้น จะเห็นว่า องค์ประกอบการมีส่วนร่วมประกอบด้วย ความสัมพันธ์ทางอารมณ์ และจิตใจ การมีส่วนร่วมในการริเริ่มตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการวางแผนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการสนับสนุน การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการรวบรวมทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาการมีส่วนร่วม เป็นการจำแนกประเภทของการมีส่วนร่วมที่กล่าวข้างต้น ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มที่ 1 จำแนกตามกิจกรรมในการมีส่วนร่วมโดยพิจารณาจากกิจกรรมของโครงการนั้น ๆ ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานหรือโครงการ แต่โดยทั่วไปแล้วจะเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการเอื้อผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล กลุ่มที่ 2 จำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมใน

การริเริ่มงาน โครงการ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล โครงการกลุ่มที่ 3 จำแนกตามระดับความสมัครใจในการเข้ามาร่วม แบ่งออกเป็น การมีส่วนร่วมโดยการสมัครใจ และการมีส่วนร่วมโดยการบังคับ กลุ่มที่ 4 จำแนกตามระดับขององค์การแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือการมีส่วนร่วมในระดับล่างของกลุ่ม องค์การ เช่น การเป็นสมาชิกการมีส่วนร่วมในระดับกลางของกลุ่ม องค์การ เช่น เป็นกรรมการ และการมีส่วนร่วมในระดับสูงของกลุ่ม องค์การ เช่น เป็นประธานกรรมการ และกลุ่มที่ 5 จำแนกตามประเภทของผู้มีส่วนร่วมแบ่งเป็น 6 ประเภท คือ ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่รัฐบาล นักการเมืองนักวิชาการ และชาวต่างชาติ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในเรื่องการมีส่วนร่วมจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการทางสังคม ที่ประชาชน ทั้งระดับปัจเจกบุคคล และระดับกลุ่มคน หรือชุมชน ได้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาความสามารถในการจัดการการใช้ และรักษาทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในชุมชนหรือสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคม ในลักษณะของการดำเนินการร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดคือทั้งผลของการมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดการรับรู้ การเรียนรู้ และถ่ายทอดภูมิปัญญา ด้วยรูปแบบการกำหนดชีวิตของตนเองทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวต้องกระทำอย่างเป็นขั้นตอนไปที่ละเล็กละน้อยหากต้องการการเปลี่ยนแปลงที่สมบูรณ์ และมั่นคงถาวร ซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมนั้นมีลักษณะคือ ประชาชน คือ ผู้ตัดสินใจ หรือเป็นผู้กำหนดการพัฒนาอย่างเป็นตัวของตัวเองการพัฒนานั้นมุ่งเน้นที่การพัฒนาความสามารถของประชาชน เพื่อการพึ่งตนเอง และการพัฒนาตนเอง และกระบวนการพัฒนานั้นเป็นการพัฒนาที่เริ่มจากประชาชน โดยรัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม จึงต้องดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนด้วยเสมอ เพื่อประสิทธิภาพผลประโยชน์ที่ได้รับ การพึ่งพาตนเอง การให้อำนาจ และการสนับสนุน ช่วยกันดำเนินงานโครงการให้ต่อเนื่องต่อไป โดยการมีส่วนร่วมนั้นมีองค์ประกอบหรือมิติของการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาชุมชน ได้แก่ การศึกษาและวิเคราะห์ชุมชนการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การเลือกวิธีและวางแผนในการแก้ปัญหา การดำเนินงาน ตามแผน และขั้นตอนสุดท้าย คือ การติดตามและประเมินผล และองค์ประกอบการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ทางอารมณ์ และจิตใจ การมีส่วนร่วมในการริเริ่มตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการ

วางแผนการมีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการสนับสนุน การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์ การมีส่วนร่วมในการรวบรวมทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการพัฒนา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายการจัดการสุขภาพ เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสุขภาพของภาคีเครือข่ายนั้น จะช่วยให้เกิดการแก้ไขปัญหา การจัดการกับความขัดแย้ง ก่อให้เกิดการคิดค้นการเรียนรู้ การสร้างการยอมรับนับถือ ซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งตนเอง และการบริหารตนเองได้โดยยึดเอาแนวคิดของ เดลย์ตัน เป็นแบบในการศึกษา ด้วยเหตุผลว่า ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนเมื่อ เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับ เห็นความเหมาะสม และความสนใจต่อกลุ่มหรือองค์กรนั้น ๆ เห็นว่ามีผลต่อชีวิตตนเองอย่างไร องค์กรนั้นให้การสนับสนุนอย่างไรการมีโอกาสได้รับความรู้เพิ่มขึ้น และรู้สึกสุขสบายในการอยู่ในกลุ่ม หรือองค์กรนั้น ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการพัฒนา มี 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยทางด้านบุคคล บุคคลที่จะทำงานพัฒนาเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชน ต้องสร้างเงื่อนไขของบทบาทของตนให้พร้อมที่จะเข้าไปทำงานและให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยต้องมีทัศนคติและจิตสำนึกต่อประชาชนอย่างเหมาะสม เช่น การยอมรับศักดิ์ศรีของประชาชนเท่าเทียมกับตนการมีความเชื่อและเคารพในตัวประชาชน การพร้อมที่จะเรียนรู้จากประชาชน และให้โอกาสแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและร่วมในกิจกรรมการพัฒนา และการส่งเสริม ให้เหมาะสมในขณะเดียวกันควรให้โอกาสผู้นำชุมชน รวมไปถึงบุคคลที่มีความคิดริเริ่มในการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มีบทบาทในการพัฒนาอย่างเต็มความสามารถ ปัจจัยด้านการบริหาร เป็นผลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามระเบียบราชการหรือองค์กรพัฒนาเอกชนควรนำมาใช้ให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติพอสมควร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ค่อนข้างเป็นอิสระและไม่ผูกพันกับระเบียบราชการมากเกินไป และปัจจัยด้านโครงสร้างชุมชน สำหรับปัจจัยด้าน โครงสร้างชุมชน ยังแบ่งออกได้เป็นหลายองค์ประกอบ คือลักษณะความสัมพันธ์ของชุมชน ชุมชนใดที่มีความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นลักษณะปฐมภูมิรู้จักเป็นญาติพี่น้อง การมีส่วนร่วมจะดีกว่าชุมชนที่มีประชาชนจากหลายแห่ง และต่างวัฒนธรรมมาอยู่ด้วยกัน โดยมีฐานะความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันแบบทุติยภูมิ โครงสร้างของประชากร ชุมชนมีโครงสร้างประชากรวัยแรงงานมาก การมีส่วนร่วมจะมีมากกว่าโครงสร้างชุมชนที่วัยแรงงานย้ายออกไปทำงานที่อื่น วัฒนธรรมชุมชนที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม เช่น การที่คนในชุมชนมีความเห็น ออกเห็นใจและการเห็นความสำคัญ

ของการช่วยเหลือผู้อื่น จะทำให้ชุมชนเกิดการมีส่วนร่วมใน ชุมชนมากกว่าชุมชนที่ต่างคนต่าง อยู่ ค่านิยมของชุมชน เช่น ค่านิยมการนับถือผู้นำอาวุโสหรือผู้นำชุมชนทำให้ผู้นำชุมชนเป็น แกนนำที่จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ คุณภาพของประชากร ในชุมชน ที่ประชากรมีคุณภาพดี เช่น ฐานะรายได้ดีการศึกษาดีมีทัศนคติที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความตื่นตัวในการพึ่งตนเอง จะเอื้ออำนวยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน มากกว่า โครงสร้างของอำนาจ หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจของกลุ่มใน ชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน ซึ่งโดยมากมักมีฐานะดี มีความรู้และประสบการณ์มากกว่าคนอื่น ถ้า ผู้นำเห็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วม ก็จะเป็นแกนนำในการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะ การตั้งถิ่นฐานของประชาชน ถ้าชุมชนตั้งถิ่นฐานมีลักษณะเป็นกลุ่มจะทำให้ประชาชนรู้จักกัน และทำกิจกรรมร่วมกันมากกว่าชุมชนที่ตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจายยากต่อการรวมกลุ่ม และ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ (2543 : 7) เกี่ยวกับ ปัจจัยเกี่ยวกับกลไก ของรัฐ หมายถึง ปัจจัยทั้งในระดับนโยบาย การดำเนินการมาตรการและการปฏิบัติที่เอื้ออำนวย หรือสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน จำเป็นที่ต้องทำให้การพัฒนาเป็นระบบเปิด ที่มีความเป็นประชาธิปไตย มีความโปร่งใส รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย และตรวจสอบได้ ในส่วนของการมีส่วนร่วมของภาคเครือข่ายการจัดการสุขภาพผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ Cohen and Uphoff. (1980 ; citing Norman and Milton. 1998 : 76) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการ พัฒนาชนบทเพื่อให้เกิดความสำเร็จได้นั้น ควรประกอบด้วยการมีส่วนร่วมใน 4 ด้าน ได้แก่ 1)การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยในกระบวนการนี้ ประการแรกสุดที่จะต้องทำคือ การ จัดลำดับของความสำคัญต่อจากนั้นก็เลือกนโยบาย และประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้ เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การ ตัดสินใจช่วงการวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการดำเนินการตามแผนที่วางไว้ 2) การมี ส่วนร่วมในการปฏิบัติ ดำเนินการในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินการตามโครงการนี้ เพื่อตอบคำถามว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และโดยวิธีใด เช่นช่วยเหลือด้าน ทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น 3) การมีส่วน ร่วมรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของประโยชน์ใน เองปริมาณ และในเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่ เป็นผลเสียของ โครงการ และ 4)การมีส่วนร่วมประเมินผล เป็นการควบคุม และตรวจสอบการ ดำเนินกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ให้เห็นถึง

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตัดสินใจว่ามีความสำคัญมาก การตัดสินใจจะมีผลต่อการดำเนินการ และการดำเนินการจะมีผลไปยังการรับผลประโยชน์ และการประเมินผลในขณะเดียวกัน การตัดสินใจจะมีผลโดยตรงต่อการรับผลประโยชน์ และการประเมินผลด้วยเพื่อศึกษาและหารูปแบบในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายการจัดการสุขภาพให้สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาในด้านสุขภาพชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสูงสุด

8. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารวงจรคุณภาพของเดมมิ่ง (PDCA)

วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง PDCA (Plan : Do : Check : Action) เป็นกิจกรรมพื้นฐานในการพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน (วรภัทร์ ภูเจริญ, 2542 : 27) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้น คือ วางแผน-ปฏิบัติ-ตรวจสอบ-ปรับปรุงการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นระบบให้ครบวงจรอย่างต่อเนื่องหมุนเวียนไปเรื่อย ๆ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพเพิ่มขึ้น โดยตลอด วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง PDCA นี้ ได้พัฒนาขึ้นโดย ดร.ชิวจิฮารุ ต่อมา ดร.เดมมิ่งได้นำมาเผยแพร่จนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ขั้นตอนแต่ละขั้นของวงจรคุณภาพของเดมมิ่ง PDCA มีรายละเอียด ดังนี้

1. Plan (วางแผน) หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการวางแผน จะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนด ต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้าน อาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบ ได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

2. Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนในกรณีที่เป็นงานประจำ ที่เคยปฏิบัติ หรือเป็นงานเล็กอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริงการปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

3. Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผล ว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินงาน มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่ เสมอซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตามการตรวจสอบและการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงานเพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงานจะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัตินั้น เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ หรือไม่ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

4. Action (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้วการปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจรคุณภาพของเดมมิง PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ และมีคุณภาพเพิ่มขึ้น ได้ด้วย การบริหารงานในระดับต่าง ๆ ทุกระดับ ตั้งแต่เล็กสุดคือ การปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลหนึ่ง จนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมาก ย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้างแตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานในแต่ละองค์กรจะมีวงจรคุณภาพของเดมมิง PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงใหญ่สุด คือ วงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงจรใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปีจึงจะบรรลุผล การจะผลักดันให้มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร ปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรแผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจรคุณภาพของเดมมิง PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดวงจรคุณภาพของเดมมิง PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหาหรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นปรากฏเป็นจริง

ทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ

ความหมายและความสำคัญของวงจรคุณภาพของเดมมิง (PDCA)

วรัททร์ ภู์เจริญ (2542 : 27) วงจรคุณภาพของเดมมิง (PDCA) หมายถึง กระบวนการบริหารงานที่มีคุณภาพเป็นที่รู้จักแพร่หลายระบบหนึ่ง ประกอบด้วยขั้นตอนการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบหรือการประเมิน การนำผลการประเมินย้อนกลับ ไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานการใช้วงจรคุณภาพของเดมมิงต้องดำเนินการอย่างมีวินัยให้ครบวงจรหมุนเวียนไปไม่มีหยุดหย่อนซึ่งแนวคิดวงจรคุณภาพนี้ วอลท์เตอร์ชิวฮาร์ท เป็นผู้พัฒนาขึ้นเป็นคนแรกในปี ค.ศ. 1939 และเอ็ดวาร์ด เดมมิง เป็นผู้นำมาเผยแพร่ในประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1950 จนเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย ทำให้นิยมเรียกวงจรนี้ใช้อีกชื่อหนึ่งว่า “วงจรคุณภาพของเดมมิง” (Deming Cycle) นอกจากนี้ โนริอะกิ คะโน ยังได้กล่าวถึงวงจรคุณภาพของเดมมิง ว่า “PDCA ก็คือ วงจรการบริหาร”

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2547 : 99) ฮิโตชิ คูเม กล่าวว่า จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของ PDCA ซึ่งกิจกรรมพื้นฐานในการบริหารคุณภาพนั้น มิใช่เพียงแต่การปรับแก้ผลลัพธ์ ที่เบี่ยงเบนจากเกณฑ์มาตรฐานให้กลับมาอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการเท่านั้น แต่เพื่อให้ก่อเกิดการปรับปรุงด้วยการป้องกันมิให้เกิดของเสียซ้ำซ้อนเรื้อรังพร้อมกับการยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้นในแต่ละรอบของ PDCA อย่างต่อเนื่อง อย่างเป็นระบบ และอย่างมีการวางแผน PDCA มิใช่เป็นแค่วงแหวนที่แบนราบหากแต่เป็นขดลวดสปริงที่มีวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ ขั้นตอนการบริหารงานของวงจรคุณภาพของเดมมิง PDCA

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2547 : 108) อิชิกะวะ คะโอรุ ได้กำหนดวงจรคุณภาพของเดมมิง PDCA เป็น 8 ขั้นตอน ซึ่งรู้จักกันในนาม “QC Story” ดังนี้ คือ

1. กำหนดหัวข้อเป้าหมายและค่าเป้าหมาย
2. กำหนดวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็น เพื่อการบรรลุเป้าหมาย
3. ศึกษาหาความรู้ที่เกี่ยวข้อง
4. ดำเนินการ
5. ติดตามประเมินผล ถ้าไม่มีปัญหาย้อนกลับไปขั้นตอนที่ 4 ดำเนินการ
6. แก้ไขอาการของปัญหาเป็นการเร่งด่วนเฉพาะหน้า
7. ค้นหาสาเหตุของปัญหาและแก้ไขที่สาเหตุ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาซ้ำ
8. ตรวจสอบว่าแก้ปัญหาก็ผลชะงักหรือไม่

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2547 : 98-99) เอคWARD เดมมิ่ง ได้เสนอขั้นตอนการบริหารงานคุณภาพ “วงจรคุณภาพของเดมมิ่ง PDCA” (Deming Cycle) ไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำและวางแผน

1.1 ทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนแล้วกำหนดหัวข้อควบคุม (Control Items) ซึ่งตามปกติ ได้แก่ Q-C-D-S-M-E (Quality Cost Delivery Safety Morale Environment)

1.2 กำหนดค่าเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผล ให้แก่หัวข้อควบคุมแต่ละข้อ

1.3 กำหนดวิธีดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

2. การปฏิบัติตามแผน

2.1 หาความรู้เกี่ยวกับวิธีดำเนินการนั้นด้วยวิธีการฝึกอบรมหรือศึกษาด้วย

2.2 ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนด

2.3 เก็บรวบรวมบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องและผลลัพธ์ของหัวข้อควบคุม

3. การติดตามประเมินผล

3.1 ตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นไปตามวิธีการทำงานมาตรฐานหรือไม่

3.2 ตรวจสอบค่าที่วัดได้ (ของตัวแปรที่เกี่ยวข้อง) อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน

หรือไม่

3.3 ตรวจสอบ (ของหัวข้อควบคุม) ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่

4. กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะที่ทำให้ไม่เป็นไปตามแผน

4.1 ถ้าการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามวิธีการทำงาน ก็หามาตรการแก้ไข

4.2 ถ้าผลลัพธ์ที่ได้ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ก็ค้นหาสาเหตุและแก้ไขที่

ต้นคอเพื่อมิให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีก

4.3 ปรับปรุงระบบการทำงาน และเอกสาร วิธีการทำงาน มาตรฐาน

ผลดีของการปฏิบัติตามวงจรคุณภาพของเดมมิ่ง PDCA (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2547 :

102)

4.3.1 สามารถจัดการงานประจำวันได้ดี ทั้งสำหรับบุคคลและระดับ

กลุ่ม

4.3.2 สามารถแก้ไขปัญหาคิดดี

4.3.3 ช่วยในการจัดการโครงการ

4.3.4 ช่วยในการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

4.3.5 ปรับปรุงผู้จำหน่าย ผู้ให้บริการแก่ธุรกิจ

4.3.6 ปรับปรุงคุณภาพของบุคลากร

4.3.7 ช่วยปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์ใหม่

4.3.8 ช่วยปรับเปลี่ยนการทดลองกระบวนการใหม่

สมศักดิ์ คำเที่ยง (2545 : 177) ได้นำเสนอเกี่ยวกับวงจรคุณภาพของเดมมิ่ง (PDCA) ไว้ดังนี้ วงจร PDCA หรือวงจรเดมมิ่ง คือ แนวความคิดในการแก้ปัญหา และการพัฒนากระบวนการอย่างต่อเนื่องซึ่งนำเสนอโดย เดมมิ่ง ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานของวิธีการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน กระบวนการแก้ไขปัญหามาตามแนวทางของวงจรเดมมิ่ง ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนได้แก่ การวางแผน (Plan : D) จะครอบคลุมในเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีการแก้ไขและจัดทำแผนดำเนินงาน ในบรรดาองค์ประกอบทั้ง 4 ของวงจร PDCA นั้น ขั้นตอนการวางแผนเป็นเรื่องสำคัญที่สุด แต่ไม่ได้หมายความว่า ไม่ว่าการดำเนินการในขั้นตอนที่เหลือจะเป็นอย่างไรขอให้การวางแผนถูกต้องก็พอ แต่เนื่องจากทุกสิ่งทุกอย่างต้องอาศัยแผน ดังนั้น ถ้าแผนไม่ดีเสียแล้วงานอื่นก็ไม่ดีด้วย ซึ่งถ้าแผนเดิมมีการวางแผนอย่างดี การแก้ไขก็มีน้อยและกิจกรรมต่าง ๆ ก็สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ในการจัดทำแผน จำเป็นจะต้องมีการระบุข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีและผลที่มีต่อแผน เช่น ทรัพยากรมนุษย์ วัตถุดิบ และเงินทุน ระยะเวลาที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาหาวิธีการที่เป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ถ้าเป็นไปได้ ควรตรวจสอบความเป็นไปได้ในการผ่อนคลายนข้อจำกัดดังกล่าวด้วย ควรมีการพิจารณาข้อเสนอต่าง ๆ ก่อนที่จะกำหนดเลือกใช้ข้อเสนอที่ดีที่สุดเป็นแผนปฏิบัติการในแผน ควรกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการตรวจสอบว่าแผนดังกล่าวมีการวางแผนที่ดี และมีการปฏิบัติตามอย่างถูกต้องการลงมือปฏิบัติ (Do : D) หลังจากจบจากการวางแผนแล้ว ก็เข้าสู่ขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือดำเนินงานขั้นตอนต่าง ๆ ที่เสนอไว้ควรนำไปปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่า มีการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ สิ่งที่ต้องคำนึงในขั้นตอนนี้คือการสร้างความมั่นใจว่า ผู้รับผิดชอบดำเนินงาน ตระหนักถึงวัตถุประสงค์ และความจำเป็นของงานอย่างต้องแท้ ให้ผู้รับผิดชอบดำเนินงานตามแผน รับรู้เนื้อหาในแผนอย่างต้องแท้ จัดให้มีการศึกษาหรือฝึกอบรมเพื่อดำเนินงานตามแผน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นตามที่กำหนด และเมื่อต้องการ การตรวจสอบผลการปฏิบัติ (Check : C) เมื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผน เพื่อให้สามารถเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นและดำเนินการแก้ไขจนได้กระบวนการหรือวิธีการปฏิบัติงานที่สามารถกำหนดเป็นมาตรฐาน ควรมีการประเมินในสองด้านและเป็นอิสระซึ่งกันและกัน กล่าวคือ มีการดำเนินงานตามแผนอย่างถูกต้องหรือไม่

เนื้อหาของแผนมีสาระเพียงพอหรือไม่ ถ้าวัตถุประสงค์ของงานไม่บรรลุ นั้นหมายความว่าสภาพเงื่อนไขไม่เป็นไปตามข้างต้น เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาว่าอยู่ในกรณีใด เพราะการแก้ไขที่ต้องการในแต่ละข้อจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง และสุดท้ายเป็นการปฏิบัติตามผลการตรวจสอบหรือแก้ไข (Action : A) การปฏิบัติการใด ๆ ที่เหมาะสมตามผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนการตรวจสอบหากผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขในกรณีผลลัพธ์เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้จัดทำเป็นมาตรฐาน ซึ่งเรียกขั้นตอนนี้ว่า การนำไปปฏิบัติและกำหนดเป็นมาตรฐาน

การบริหารงานตามวงจรคุณภาพของเดมมิง PDCA มีรายละเอียด ดังนี้

1. การวางแผน คือจุดเริ่มต้นที่ต้องระวัง รอบคอบ ต้องพิจารณาให้ดีว่าใช้ข้อมูลอะไรในการวางแผน ข้อมูลน่าเชื่อถือหรือไม่ เพียงพอหรือไม่ ผู้เข้าร่วมวางแผนคือใครบ้าง เมื่อไรจะวางแผนเสร็จ รายละเอียดของแผนมีอะไรบ้าง ใครตรวจสอบแผน พิจารณาหรือยัง หากจุดที่ต้องพัฒนาจุดแข็ง และมีมาตรการรองรับหรือไม่ แจกแผนไปให้ใครบ้าง ต้องทำประชาพิจารณ์หรือไม่จะอย่างไร ถ้าแผนไม่เป็นที่ยอมรับ จะใช้อะไรเป็นดัชนีที่จะบอกหรือเตือนว่าการบริหารงานเราดีหรือไม่ดี อะไรเป็นเกณฑ์ตัดสินว่าดีหรือไม่ดีหลักการและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการวางแผน การวางแผนเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งของหน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาล และเอกชนเพราะการวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ (อุทัย บุญประเสริฐ. 2527 : 6) ในปัจจุบันการวางแผนใช้กันอย่างแพร่หลายแม้กระทั่งในชีวิตประจำวัน จนอาจกล่าวได้ว่า การวางแผนคือ ชีวิตและความก้าวหน้าของทุกคนและทุกหน่วยงาน (ประชุม รอดประเสริฐ. 2526 : 85) ถึงกระนั้นก็ตามเมื่อมีการซักถามถึงรายละเอียดให้จำเพาะเจาะจงลงไป มักจะพบว่า คนส่วนใหญ่ไม่แน่ใจว่า การวางแผนคืออะไร แต่ละคนจะมองหรือเข้าใจการวางแผนแตกต่างกันไป

ความหมายและความสำคัญของการวางแผน

ความหมายของการวางแผน ได้มีผู้รู้หรือนักวิชาการทางด้านกรวางแผนให้ความหมายของการวางแผนในลักษณะต่าง ๆ กันเป็นไปตามกรอบความคิด (Conceptual Frame Work) ที่แต่ละบุคคลยึดถือ หรือแตกต่างกันไปในแต่ละสำนัก (School of Thought) เช่น สมพร แสงชัย (2525 : 18) การวางแผนเป็นการใช้สติปัญญาในการศึกษาปัญหาและหาหนทางแก้ไขที่ดีที่สุด ใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมและประหยัดที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ พร้อมทั้งป้องกันมิให้เกิดปัญหาที่จะตามมาจากการวางแผน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 81) การวางแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัย เลือก กำหนดวิธีปฏิบัติงาน ที่เห็นว่าดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูลข่าวสาร และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิดจินตนาการ คาดคะเนวิธีการ เพื่อคัดเลือกหาแนวทางที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดเป้าหมายและวาง โครงการในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ปรีชา หงส์ไกรเลิศ (2526 : 25) การวางแผนเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารเป็น การกำหนดสิ่งที่ต้องการกระทำไว้ล่วงหน้า เพื่อให้วัตถุประสงค์ขององค์การบรรลุความสำเร็จ อย่างมีประสิทธิภาพ การวางแผนจึงเป็นการเตรียมการสำหรับการปฏิบัติงาน เป็นเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับอนาคต โดยมีบุคคลรับผิดชอบในการปฏิบัติตามแผน มีแนวทางในการแก้ปัญหา และผู้บริหารสามารถควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้

จากนิยามดังกล่าวสรุปได้ว่า การวางแผน เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าว่า จะทำอะไร โดยใคร ที่ไหน และเมื่อไร โดยใช้วิจารณ์ญาณ ในการศึกษาปัญหาพิจารณาทางเลือก และกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร เพื่อให้บรรลุผล ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และสนองตอบภารกิจปัญหาและความต้องการของหน่วยงานและให้ ได้ผลดีที่สุด

ความสำคัญของการวางแผน

ประชุม รอดประเสริฐ (2526 : 84) ความสำคัญของการวางแผน จากความหมาย ของการวางแผนดังกล่าว ช่างต้นแสดงให้เห็นว่า การวางแผนมีความสำคัญยิ่งต่อบุคคลหรือ หน่วยงานจนเป็นที่ยอมรับกันว่า การปฏิบัติงานใด ๆ โดยปราศจากการวางแผนแล้ว เปรียบได้ กับเรือที่ปราศจากหางเสือย่อมเดินทางโดยไม่มีทิศทาง วกไปวนมาและชนหินโสโครกอับปาง ในที่สุด

ฉะนั้น จึงสรุป ได้ว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อความสำเร็จของหน่วยงานใน ประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ทำให้การทำงานของบุคลากรประสานซึ่งกันและกัน โดยมีแผนเป็นกรอบ ในการดำเนินงาน
2. ช่วยให้เกิดการประหยัดทรัพยากรในการบริหาร
3. ช่วยให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
4. เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของหัวหน้างานได้เป็นอย่างดี เพราะการมีแผน ย่อมจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติงานของบุคคลต่าง ๆ ไว้แน่นอน
5. ทำให้สามารถระดมสรรพกำลังของทรัพยากรมาใช้ได้อย่างได้ผลและทั่วถึง

6. ทำให้การตรวจสอบและการควบคุมการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

7. หัวหน้างานสามารถทราบปัญหาและข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจากการ

ปฏิบัติงานได้อย่างดี ทำให้สามารถแก้ปัญหาและข้อเสนอแนะได้ทันทั่วทั้งที่ความหมายและความสำคัญของการวางแผนตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นเรื่องของการวางแผน โดยทั่วไปซึ่งใช้ได้กับการวางแผน ของทุกวงการหรือทุกสาขาวิชา รวมทั้งการวางแผนการศึกษาด้วย อย่างไรก็ตาม การวางแผนในแต่ละสาขาย่อมมีกรรมวิธีแตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะวิชา

นอกจากนี้ นุชนารถ สุนทรพันธ์ (2523 : 25-26) กล่าวถึงหลักการวางแผนต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์และนโยบาย การคำนึงวัตถุประสงค์และนโยบายก็เพื่อให้ทราบแน่ชัดว่า เราต้องการอะไร และจะจัดทำมากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด จะต้องทำตามความเข้าใจกับวัตถุประสงค์และนโยบายให้อ่องแท้ชัดเจน เพราะวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สุดของการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ดีเสียแต่ต้น หรือเข้าใจสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผิดพลาดแล้ว แผนงานที่กำหนดขึ้นก็จะล้มเหลวและไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง

2. ปัจจัยต่าง ๆ ในการวางแผนงานนั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผน ปัจจัยเหล่านั้นได้แก่ คน เงิน วัสดุ เครื่องมือ อุปกรณ์ สถานที่ เวลา และข้อมูล(Information) ต่าง ๆ ว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด

3. วิธีการต่าง ๆ เพื่อใช้ปฏิบัติงานตามแผน เมื่อมีแผนงานใช้แล้วจะต้องมีการปฏิบัติงานตามแผน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงวิธีการต่าง ๆ เพื่อใช้ปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้และเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

4. วิธีการตรวจสอบและควบคุมงานให้เป็นไปตามแผน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้แผนงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ถ้าขาดมาตรการในการควบคุมดำเนินงานให้ เป็นไปตามแผนแล้ว จะทำให้แผนงานไร้ประโยชน์

5. ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการวางแผนนั้นจะต้องมีข้อจำกัด ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคหรือข้อขัดแย้ง ต่อการบริหารงานตามแผนนั้น ๆ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง คุณค่าทางสังคม นิสัยใจคอวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีของสังคมนั้น ตลอดจนพฤติกรรมของคนในสังคมนั้น ๆ ด้วยว่าจะได้รับความร่วมมือหรือความเต็มใจช่วยเหลือจากคนในสังคมนั้น ๆ เพียงใด และจะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและดินฟ้าอากาศอีกด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักการวางแผน และมีติการวางแผนดังกล่าว มีความสำคัญยิ่งที่นักวางแผนการศึกษาจะต้องคำนึงถึงเมื่อจะทำการวางแผน ด้านนักวางแผนปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและครบถ้วนแล้ว คาดหวังได้ว่า แผนที่กำหนดขึ้นจะเป็นแผนที่ดี และสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการวางแผน

สมพร แสงชัย (2525 : 33-34) ขั้นตอนการวางแผนการศึกษาที่กำหนดว่า จะทำอะไรจะทำอย่างไร จะให้ใครทำ จะทำเมื่อใด จะทำที่ไหน ซึ่งเป็นระบบเป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่องที่เรียกว่า กระบวนการวางแผน ซึ่งนักวิชาการด้านการวางแผนได้แบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ มากมายหลายแนวความคิด ซึ่งในที่นี้จะขอเสนอเฉพาะแนวความคิดที่เห็นว่าเหมาะสมกับการวางแผนการศึกษาของไทย แบ่งกระบวนการวางแผนออกเป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่

1. พิจารณาสภาพแวดล้อม ความต้องการและปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนนโยบายที่มีอยู่
2. ตั้งจุดประสงค์และเป้าหมายให้สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาหรือนโยบาย
3. หาวิธีการแก้ปัญหา โดยวิธีวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุด
4. ทำโครงการของทางเลือกที่ดีที่สุด
5. เสนอโครงการเพื่อพิจารณาอนุมัติ อาจมีการแก้ไข โครงการบ้าง
6. เสนอของงบประมาณ อาจมีการแก้ไข โครงการตามจำนวนงบประมาณที่ได้รับ

ได้รับ

7. ดำเนินงานตามโครงการประเมินผลโครงการในระหว่างปฏิบัติงานและหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 3) ได้เสนอรายละเอียดของขั้นตอนทั้ง 6 สรุปได้ดังนี้

1. ขั้นเตรียมการวางแผน (Pre-planning) เป็นการเตรียมการในเรื่องการจัดหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่วางแผนจัด โครงสร้าง ระบบและกลไกต่าง ๆ สร้างเครื่องมือและเก็บรวบรวมข้อมูล

2. ขั้นวางแผน (Planning) เป็นขั้นตอนดำเนินการวางแผน ซึ่งแบ่งเป็นขั้นตอนย่อย ๆ อีก 3 ขั้นตอน คือ

2.1 ขั้นวินิจฉัยสภาพการจัดการศึกษาของหน่วยงาน

2.2 กำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และค่าใช้จ่าย

2.3 การทดสอบความเป็นไปได้

3. ขั้นการจัดทำแผน (Plan Formulation) ในขั้นนี้เป็นการกำหนดรูปแบบในการเขียนแผน ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาสาระต่าง ๆ ของแผนอย่างครบถ้วน

4. ขั้นการจัดทำรายละเอียดของแผน (Plan Elaboration) ในขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดรายละเอียดของกิจกรรมการดำเนินงานทั้งหมด ประกอบด้วย แผนงาน โครงการต่าง ๆ

5. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ (Plan Implementation) เป็นขั้นประสมประสานระหว่างการวางแผนกับการบริหาร

6. ขั้นการประเมินผล การปรับแผน และการจัดทำแผนใหม่ (Evaluation Revision and Re-planning) ในขั้นนี้จะเป็นการติดตาม ควบคุม กำกับ เพื่อตรวจสอบแผน เพื่อหาข้อมูลในการปรับแผนใหม่ และจัดทำแผนใหม่ซึ่งเป็นการเริ่มต้นวงจรของแผนต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 29-31)

เอกชัย ก็สุขพันธ์ (2528 : 86-94) การนำวิธีการของกิจกรรมการพัฒนาคุณภาพมาใช้ในการวางแผน เพื่อปรับปรุงคุณภาพของงานซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. การระบุปัญหาเป็นขั้นการพิจารณาสภาพปัจจุบันว่ามีปัญหาอะไรบ้าง โดยใช้เทคนิค ระดมพลังสมอง

2. การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเป็นการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหา

3. การเสนอสภาพปัจจุบันของปัญหา เป็นการเสนอข้อมูลที่รวบรวมได้จากขั้นที่ 2 โดยเสนอในรูปแบบภูมิพารได้ หรือกราฟต่าง ๆ เพื่อให้เห็นสภาพปัญหาชัดเจนขึ้น

4. การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา โดยใช้แผนภูมิแก๊งปลา

5. การจัดอันดับความสำคัญสาเหตุของปัญหา โดยเน้นกลุ่มของสาเหตุที่มีความจำเป็นที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขก่อน

6. การกำหนดเป้าหมายการแก้ปัญหา

7. การวางแผนการแก้ปัญหา โดยพิจารณาสาเหตุจากขั้นที่ 5 อาจใช้เทคนิคการระดมพลังสมอง และเทคนิคการวิเคราะห์ทางเลือก

8. การดำเนินการตามแผน เป็นขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นการดำเนินการแก้ปัญหา

9. การประเมินผลการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนว่า บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อจะได้หาทางปรับปรุงต่อไปการวางแผนตาม

แนวความคิดนี้ เน้นเป็นพิเศษในขั้นตอนที่เกี่ยวกับปัญหาและการวิเคราะห์ และการดำเนินงาน ทุกขั้นตอนเน้นผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากการใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น เทคนิคการระดมพลังสมอง เทคนิคการวิเคราะห์ทางเลือกและการใช้แผนภูมิ ก้างปลา เป็นการระดมพลังจากกลุ่มสมาชิกทั้งสิ้นจะเห็นว่า กระบวนการวางแผน ตามแนวความคิดของนักวิชาการด้านการวางแผนที่เสนอมาทันทีนี้ จะครอบคลุมสาระสำคัญ ๆ ของการวางแผน คือ ทำทำไม (Why) ทำอะไร (What) ทำที่ไหน (Where) ทำเมื่อไร (When) ใครทำ (Who) และทำอย่างไร (How) กล่าวคือการตั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายเป็นการตอบสนอง Why การหาทางเลือกต่าง ๆ คือ What การกำหนดสถานที่ปฏิบัติการ คือ Where การกำหนดแผนปฏิบัติการซึ่งมีกำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน คือ When การกำหนดตัวบุคคลหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามแผน คือ Who วิธีปฏิบัติต่าง ๆ คือ How (สมพร แสงชัย, 2525 : 34) ประโยชน์ของการวางแผน (สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษาที่ 5, 2543 : 240)

9.1 เป็นทางทางการบริหารจะประสบผลสำเร็จได้ แผนจะเป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางจะปล่อยให้ไปไปตามยถากรรมไม่ได้ เพราะแผนจะต้องมีวัตถุประสงค์ นโยบายและเป้าหมายเพื่อนำองค์กรไปสู่ผลสำเร็จ

9.2 แผนให้ภาพรวม การจัดทำแผนที่สมบูรณ์นั้นจะครอบคลุมภารกิจทั้งหมดที่องค์กรจัดทำขึ้น เช่น แผนพัฒนาโรงเรียน ก็จะประกอบไปด้วยแผนงานวิชาการ แผนงานธุรการ เป็นต้น

9.3 แผนเป็นเครื่องมือของการสื่อสารและการประสานงาน โดยแผนเป็นภาพรวมขององค์กร แผนจึงกลายเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร ประสานสมาชิกทั้งหมดในองค์กรให้ได้รับรู้รับทราบจนสามารถทำงานประสานแผนงานหลัก และสามารถลดความซ้ำซ้อนได้

9.4 แผนเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมติดตามผล เมื่อแผนได้กำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนการกำหนดไว้ในแผนจึงเป็นเครื่องมือในการติดตามผลเป็นอย่างดี แก้ไขพัฒนางานขององค์กรให้เกิดผลสำเร็จสูงสุดต่อไป

9.5 แผนเป็นวิธีทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อแผนชัดเจนการทำงานจะร่วมกันทำงานเป็นทีม

สรุปการวางแผนเป็นหลักการสำคัญขั้นมูลฐานของกระบวนการบริหาร แผนจะช่วยให้การบริหารงานสำเร็จลุล่วงได้ด้วยความราบรื่น รูปแบบของแผนมีหลายอย่างต่างกัน สุดแต่ว่าจะวางแผนใช้สำหรับกิจกรรม และวัตถุประสงค์อย่างไร องค์ประกอบสำคัญของแผน ขึ้นอยู่กับเวลาและลักษณะมุ่งประสงค์ของแผนนั้น ๆ แผนงานเป็นแนวทางที่จะช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปด้วยดี เกิดประสิทธิภาพแก่งาน แผนงานเป็นประจักษ์พยานที่จะช่วยชี้ทางในการดำเนินงาน อย่างไรก็ดี ไม่ว่าแผนงานนั้นจะดีเด่นสักปานใดก็ตามหากผู้ใช้แผนไม่ดำเนินตามแผนหรือไม่ให้ความสนใจแก่แผนงานนั้นเท่าที่ควรแล้วแผนงานนั้นก็ไร้ความหมาย ไม่แตกต่างอะไรไปจากเศษกระดาษ หรือถ้าจะอุปมาว่าแผนงานนั้นเป็นเสื้อ แผนงานที่ไม่ได้รับความสนใจก็คือเสื้อกระดาษนั่นเอง โปรดระลึกเสมอว่าแผนงานเป็นหลักและรากฐานของการปฏิบัติงานทั้งปวง ถ้าปราศจากการวางแผนและการติดตามผลที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำงานให้ได้ผลดีมีอยู่น้อยเหลือเกิน นักบริหารที่ดี ควรสนใจและให้ความสำคัญแก่แผนงานอย่างเพียงพอ หากท่านยอมเสียเวลาเพียงเล็กน้อย สำหรับการวางแผน ท่านจะไม่ต้องเสียเวลา เสียแรงงานและเสียเงินจำนวนมากเพื่อแก้ไขอุปสรรค เพื่อปรับปรุงกิจกรรมของท่านให้ทันสมัยอยู่เสมอ การลงมือปฏิบัติการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้เป็นการศึกษา และฝึกอบรมให้เข้าใจในวิธีการทำงานในแต่ละครั้ง เก็บข้อมูลถึงคุณลักษณะทางด้านคุณภาพตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ และลงมือปฏิบัติ (บรรจง จันทมาศ. 2540 : 7) การลงมือปฏิบัติเป็นการลงมือทำตามแผนที่ได้วางไว้ (สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตการศึกษา ที่ 5. 2543 : 89) เมื่อสถานศึกษาได้วางแผนการปฏิบัติงานเรียบร้อยแล้ว บุคลากรก็ร่วมกันดำเนินการตามแผนที่จัดทำไว้โดยในระหว่างการดำเนินงานผู้บริหารสถานศึกษาควรส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรทุกคนทำงานอย่างมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 28) สรุปการลงมือปฏิบัติเป็นการลงมือทำตามแผนที่ได้วางไว้เป็นการบริหารงานเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายโดยการศึกษา และฝึกอบรมให้เข้าใจในวิธีการทำงานในแต่ละครั้งเก็บข้อมูลถึงคุณลักษณะทางด้านคุณภาพตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้และลงมือปฏิบัติ ส่งเสริม และสนับสนุนให้บุคลากรทุกคนทำงานอย่างมีความสุข

หลักและประโยชน์ในการปฏิบัติงาน

สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตการศึกษาที่ 5 (2543 : 89)

สรุปว่าในการปฏิบัติกิจกรรมกลุ่มสร้างคุณภาพให้ได้ผลแน่นอนนั้น มีหลักปฏิบัติ 10 ประการที่ทุกคนจะต้องคำนึงถึง คือ

1. ทุกคนมีส่วนร่วม

2. สมาชิกรับผิดชอบและกระตือรือร้น
3. มีความคิดริเริ่ม
4. เมื่อเกิดปัญหาแม้จะเพียงเล็กน้อยต้องรีบแก้ไข
5. ทำงานด้วยความเชื่อมั่นและความเต็มใจ
6. ใช้ข้อมูลจริงในการหาปัญหาและแก้ปัญหา
7. วางแผนการทำงานล่วงหน้า
8. ริเริ่มและควบคุมด้วยตนเอง
9. ศึกษาและแลกเปลี่ยนความรู้กันเป็นประจำ
10. ตรวจสอบการทำงานด้วยตนเอง

การตรวจสอบประเมินผล

ในการจัดการศึกษาทุกระดับ จำเป็นต้องมีการวางแผน นำแผนไปปฏิบัติและประเมินผลจะได้ทราบว่าผลการจัดการศึกษาเป็นอย่างไร เป็นที่พอใจแก่ผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ เพียงใด ในขั้นตอนของการนำแผนไปปฏิบัติจะต้องเขียนเป็นแผนงานและโครงการ โครงการที่กำหนดไว้เมื่อนำไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการประเมินผลงานโครงการจึงจะมีโอกาสทราบได้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2536 : 101-102) การประเมินผลงานโครงการเป็นวิธีการตรวจสอบว่ากิจกรรมที่ดำเนินไปตามโครงการเหล่านั้น สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ หรือไม่ส่วนใหญ่แล้วจะเน้นที่กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Product) คว้าโครงการเมื่อได้ดำเนินการไปแล้วในช่วงเวลาหนึ่งหรือเมื่อสิ้นสุดโครงการ ผลออกมาเป็นอย่างไรความหมายและความสำคัญของการตรวจสอบประเมินผล

ประกอบ คุณารักษ์ (2526 : 427) เป็นการวัดความก้าวหน้าของงาน ที่ดำเนินไปแล้วเปรียบเทียบกับแผนที่กำหนดไว้เพื่อนำมาปรับปรุงแผนให้เกิดความสำเร็จในอนาคต การประเมินผลเป็นกระบวนการจัดการอย่างต่อเนื่องประกอบด้วยขั้นตอนของการวางแผน การนำแผนปฏิบัติ และการประเมินผลโดยอุดมคติแล้ว แต่ละขั้นตอนจะต่อเนื่องเป็นวงจรไปจนกระทั่งสำเร็จบริบูรณ์สรุปแล้วการประเมินผลก็คือ

1. การตั้งคำถามว่าโครงการตรงกับความต้องการหรือไม่
2. การสอบถามแง่มุมต่าง ๆ ของรูปแบบโครงการ
3. การตรวจสอบการปฏิบัติงานและความพอใจของทรัพยากรโครงการและตัวแทนหรือองค์กรที่นำโครงการ แผนไปปฏิบัติ

4. การวัดความก้าวหน้าที่แท้จริง ทั้งในด้านผลงาน จุดประสงค์และ เป้าประสงค์

5. ผลสรุปเมื่อนำมาใช้ในการวางรูปแบบและการวางแผนใหม่

บรรจง จันทมาศ (2540 : 7) การตรวจสอบเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะได้เปลี่ยนแปลง ทัศนคติเปลี่ยนแผนก็คือการเข้าวงจร PDCA ใหม่ นั่นเอง การตรวจสอบทำให้รู้สภาพการณ์ของ งานที่เป็นอยู่เปรียบเทียบกับสิ่งที่วางแผน การตรวจสอบสิ่งที่ได้ทำไปแล้ว ซึ่งเป็นการ ตรวจสอบความก้าวหน้าของงาน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 29) การประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่างานที่ได้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ เพื่อตรวจสอบ คุณลักษณะทางด้านคุณภาพว่าตรงตามเป้าหมายหรือไม่ การประเมินผลเป็นกลไกสำคัญที่จะ กระตุ้นให้เกิดการพัฒนา เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลย้อนกลับ ที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการ ดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมาย ที่กำหนดไว้เพียงใด ต้องปรับปรุงแก้ไขในเรื่องใดบ้าง ผู้บริหารที่เข้าใจจะตระหนักถึงความสำคัญของการตรวจสอบประเมินผล

จากความหมายและความสำคัญของการตรวจสอบประเมินผล ที่ได้กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า จุดมุ่งหมายของการตรวจสอบประเมินผล คือ

1. เพื่อปรับปรุงงาน (Course Improvement) เพื่อตัดสินใจอุปกรณ์การบริหารงานในองค์กรและวิธีการบริหารงานแบบใดน่าพอใจ และมีส่วนใดที่ดำเนินการอยู่แล้ว ต้องแก้ไข

2. เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคล (Decision about Individual) เช่น ในการตัดสินใจในการวางแผน การคัดเลือก หรือการแยกกลุ่ม หรือแจ้งให้ผู้อยู่ในโครงการทราบว่า ส่วนใดที่เขาเด่นและส่วนใดที่เขาควรต้องปรับปรุงแก้ไข เป็นต้น

3. เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับระเบียบวิธีในการบริหาร (Administrative Regulation) เช่น เพื่อการตัดสินใจว่าระบบการศึกษาของโรงเรียนดีหรือไม่เพียงไรและครูแต่ละคนของ โรงเรียนมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

กระบวนการตรวจสอบประเมินผล

สมบูรณ์ พรรณนาภพ (2521 : 223-225) กล่าวว่า กระบวนการประเมินผล แบ่งออกเป็นขั้น ๆ ได้ 5 ขั้น คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ ในการประเมินผลนั้นย่อมมี จุดมุ่งหมายต่าง ๆ กัน อาจจำแนกออกได้ในลักษณะกว้าง ๆ ดังนี้

1.1 การประเมินผลเพื่อประโยชน์ในการแนะแนวหรือปรับปรุงแก้ไข

1.2 การประเมินผลเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจอันดีกับ
ผู้เกี่ยวข้อง

1.3 การประเมินผลเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงาน (Job-placement)
และการแข่งขันเพื่อตำแหน่งการงาน

2. กำหนดหลักเกณฑ์ (Criteria) ของการประเมิน ได้แก่ การกำหนด
หลักเกณฑ์หรือมาตรฐาน เพื่อใช้ในการวินิจฉัยคุณค่า

3. การกำหนดวิธีการและเครื่องมือสำหรับการวัดผล เนื่องจากการประเมินผล
เป็นกรรมวิธีในการนำเอาผลงานมาเปรียบเทียบกับมาตรฐานของงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง
อาศัยการวัดผลงาน คือ จะต้องเลือกใช้วิธีวัดผล และเครื่องมือวัดผลที่เหมาะสมสำหรับการ
รวบรวมข้อมูล (Data) และรายละเอียดต่าง ๆ ของผลงาน

4. การวินิจฉัยคุณค่าของข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้แล้ว หมายถึง การกำหนด
คุณค่าของข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมมาได้ ด้วยการกำหนดลงไปว่า ดี ปานกลาง หรือต่ำเกณฑ์ที่
กำหนดไว้เพียงไร ซึ่งต้องอาศัยเกณฑ์มาตรฐานเป็นเครื่องประกอบการวินิจฉัยคุณค่าของข้อมูล
ต่าง ๆ เหล่านั้น

5. การสรุปผลของการประเมินผลทั้งหมด ได้แก่ การนำเอาผลของการ
วินิจฉัยคุณค่าของข้อมูลต่าง ๆ มาสรุปเป็นผลของการประเมินผลทั้งหมดเป็นส่วนรวม

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2539 : 25) เสนอขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำระบบติดตาม
ผลการปฏิบัติงานภายในส่วนราชการ หรือในโครงการ มีดังต่อไปนี้

1. กำหนดผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ

2. กำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของงานจำแนกลักษณะสำคัญตัวชี้วัดผลสำเร็จของ

งาน

3. เลือกวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 จัดทำบัญชีรายการแหล่งข้อมูลที่มีอยู่ซึ่งอาจมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง

3.2 พัฒนาเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลใหม่ตามความจำเป็น

3.3 ทดสอบ และปรับปรุงเครื่องมือและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.4 เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ

4. กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน

5. รายงานผลสัมฤทธิ์

6. ใช้ประโยชน์ข้อมูลการวัดผลการปฏิบัติงาน

สรุป กระบวนการตรวจสอบประเมินผล (Performance Monitoring) เป็นกระบวนการวัดผล อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเกี่ยวกับปฏิบัติงานของหน่วยงานว่า เป็นไปตามพันธกิจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงานที่ได้รับเริ่ม โครงการ หรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงไร หากไม่มีการติดตามการปฏิบัติงานหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ อาจไม่เป็นไปตามพันธกิจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้แล้วการติดตามผลการปฏิบัติงานยังเป็นการกำกับ ตรวจสอบให้การใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานเป็นอย่างคุ้มค่า และเป็นกลไกที่สำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลย้อนกลับที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายหรือมาตรฐาน และตัวบ่งชี้ที่กำหนดในแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการหรือไม่เพียงใด มีจุดอ่อนจุดแข็ง ประการใดมีส่วนใดที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่กำหนดมากที่สุด

ประโยชน์ของการติดตามผลการปฏิบัติงาน

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 25) เสนอว่า การติดตามผลการปฏิบัติงาน จะช่วยในการตอบปัญหาหลักในการบริหารว่า องค์กรปฏิบัติงานได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ มีกิจกรรมใดที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจเพิ่มขึ้นและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มีเหตุผลสมควรหรือไม่นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

1. ช่วยกระตุ้นให้มีการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่โครงการและผู้บริหาร ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในเรื่องเป้าหมาย ความก้าวหน้า อุปสรรคและผลสัมฤทธิ์ของโครงการ
2. ช่วยในการปรับปรุงการกำหนดนโยบายโดยสามารถให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของโครงการแก่ผู้กำหนดนโยบายได้
3. ช่วยให้มีภาพรวมแสดงสถานภาพของโครงการหรือนโยบายได้ข้อมูลเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือลดปัญหาการดำเนินการ ช่วยแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ช่วยหรือเร่งรัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามความมุ่งหมาย
4. ช่วยส่งเสริมความน่าเชื่อถือขององค์กรและทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ โดยการรายงานให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของโครงการ
5. ช่วยในการจัดทำและแสดงเหตุผลในการของบประมาณไม่ว่าจะเป็น
 - 5.1 การกำหนดงานที่จะนำทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไปใช้
 - 5.2 การขอเพิ่มงบประมาณ หรือ

5.3 การพยายามรักษาระดับของงบประมาณที่เคยได้รับอยู่ในปัจจุบันไว้

6. ช่วยทำให้ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการมีความชัดเจนขึ้น โดยนำความสนใจของผู้ปฏิบัติมุ่งไปสู่ผลสำเร็จของงานที่ต้องการโดยเฉพาะ

7. ช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์แนวโน้ม โดยการใช้ข้อมูลการปฏิบัติงาน และผลสัมฤทธิ์ระยะยาว แนวโน้มที่เบี่ยงเบนไปจากเดิม อาจนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้มีการวิเคราะห์ว่าเหตุใดผลสำเร็จของงานจึงสูงขึ้นหรือลดลงได้

8. ช่วยแสดงให้เห็นองค์ประกอบหรืองานใน โครงการที่มีศักยภาพ เพื่อจะได้มีการศึกษาอย่างจริงจังมากขึ้น เป็นการชี้โอกาสในการประเมินโครงการที่ต้องการใช้ทรัพยากรมากขึ้นและมีความละเอียดมากขึ้น พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของงานการลงมือแก้ไข ป้องกันหรือการสร้างมาตรฐานการทำงานเมื่อบุคลากรแต่ละคนแต่ละฝ่ายมีการประเมินผลสำเร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ส่งผลให้คณะกรรมการที่รับผิดชอบ ซึ่งจะต้องรวบรวมผลการประเมินมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ แปลผลในภาพรวมทั้งหมด แล้วนำเสนอผลการประเมินต่อผู้เกี่ยวข้อง ผลการประเมินสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้บริหารและบุคลากร และใช้ในการวางแผนต่อไป รวมทั้งจัดทำเป็นข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 44-45)

ความสำคัญของการลงมือแก้ไขป้องกันหรือการสร้างมาตรฐานการทำงานผลการตรวจสอบ หากพบว่าเกิดข้อบกพร่องขึ้น ทำให้งานที่ได้ไม่ตรงตามเป้าหมายหรือผลงานไม่ได้มาตรฐาน ให้ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาลักษณะปัญหาที่ค้นพบ (กรมวิชาการศูนย์พัฒนาการศึกษา. 2541 : 16) การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง (Act) เมื่อตรวจสอบสิ่งที่ได้ทำตามแผนพบว่ามีส่วนบกพร่อง เพราะแผนไม่ดี หรือทำไม่ได้ตามแผน ต้องแก้ไขส่วนที่บกพร่อง (บรรจง จันทมาศ. 2540 : 7) การนำผลการตรวจสอบมาวิเคราะห์ พิจารณาหาต้นตอสาเหตุข้อบกพร่อง การระดมสมองเพื่อการแก้ไขป้องกัน ไม่ให้เกิดซ้ำอีก การกำหนดมาตรฐาน การตัดสินใจว่าขั้นตอนการทำงานที่ผ่านมาน่าจะถือเป็นมาตรฐานการทำงาน หรือต้องแก้ไขปรับปรุงต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่นักบริหารไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยมี ผลการวิเคราะห์การวิจัยต่าง ๆ มักขึ้นหิ้งหรือฝุ่นจับ อยู่เสมอ (วรภัทร์ ภูเจริญ. 2542 : 27)

กระบวนการลงมือแก้ไขป้องกันหรือการสร้างมาตรฐานการทำงานผลของการตรวจสอบ หากพบว่าเกิดข้อบกพร่องขึ้น ทำให้งานที่ได้ไม่ตรงตามเป้าหมายหรือผลงานไม่ได้มาตรฐาน ให้ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาลักษณะปัญหาที่ค้นพบ (กรมวิชาการศูนย์พัฒนาการศึกษา. 2541 : 16) โดย

1. ถ้าผลงานเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมาย ต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ
2. ถ้าพบความผิดปกติใด ๆ ให้สอบสวนค้นหาสาเหตุแล้วทำการป้องกันเพื่อมิให้ความผิดปกตินั้นเกิดขึ้นซ้ำอีกในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ผลงานได้มาตรฐานอาจใช้มาตรการ ดังต่อไปนี้

- 2.1 การย้ายนโยบาย
- 2.2 ปรับปรุงระบบหรือวิธีการทำงาน
- 2.3 ประชุมเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน

บรรจง จันทมาส (2540 : 7) ให้ความเห็นว่าในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องเมื่อตรวจสอบสิ่งที่ได้ทำตามแผนพบว่าส่วนบกพร่อง เพราะแผนไม่ดี หรือทำไม่ได้ตามแผนต้องแก้ไขส่วนที่บกพร่องโดย

1. แก้ไขที่ต้นเหตุ
2. ค้นหาสาเหตุ แล้วทำการป้องกัน เพื่อไม่ให้เกิดความบกพร่องขึ้นอีก
3. หาทางพัฒนาระบบหรือปรับปรุงการทำงานนั้น ๆ โดยตรง

สรุปผลการประเมินอาจชี้จุดที่หน่วยงานหรือองค์กรหรือหมู่บ้าน ที่ต้องทำการปรับปรุงตั้งแต่เล็กน้อย ปานกลาง จนถึงหลายประการ ซึ่งหน่วยงานหรือสถานศึกษาไม่สามารถแก้ปัญหาลำต้นได้พร้อมกัน จึงต้องกำหนดลำดับความสำคัญว่าปัญหาอะไรจำเป็นต้องพัฒนา ก่อน เพื่อนำมาวางแผนแก้ไขปรับปรุงแผนปฏิบัติการและจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่อไป ประโยชน์ของการลงมือแก้ไขป้องกันหรือการสร้างมาตรฐานการทำงานผลการประเมินสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้บริหารและบุคลากร แล้วใช้ในการวางแผนต่อไป รวมทั้งจัดทำเป็นข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 44-45) ดังนี้

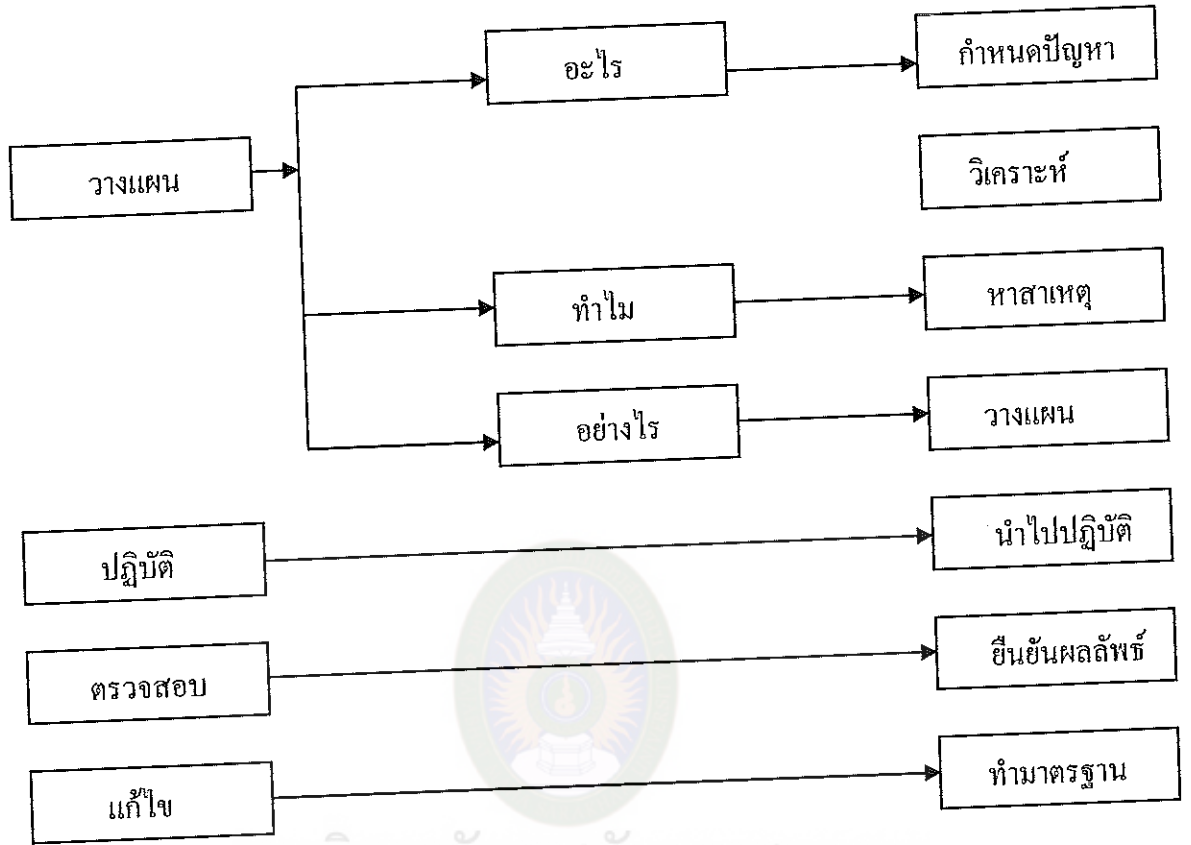
1. การปรับปรุงการปฏิบัติงานของผู้บริหารและบุคลากร ในระหว่างการดำเนินงานและมีการตรวจสอบประเมินผล ผู้บริหารและบุคลากรสามารถนำผลการประเมินไปใช้ปรับปรุงการทำงานของตนเองและปรับปรุงแผนการดำเนินงานได้เลย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. การวางแผนในระยะต่อไป การนำผลการประเมินไปใช้จัดทำแผนต่อไป ควรมีการวิเคราะห์จุดเด่น และจุดที่ต้องปรับปรุงของสถานศึกษา หาสาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไข โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุงการจัดการศึกษาขอสถานศึกษาต่อไป

3. การจัดทำข้อมูลสารสนเทศ ถ้าสถานศึกษานำผลที่ได้จากการประเมินมาพัฒนาเป็นข้อมูลสารสนเทศที่สามารถใช้ได้สะดวกและเป็นปัจจุบัน ก็จะเป็นประโยชน์ในการบริหารงานและประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ

สรุป จากข้อความที่เกี่ยวข้องกับวงจรคุณภาพของเดมมิ่งมีลักษณะพิเศษ คือต้องทำกันทุกคนทั้งองค์การตลอดจนเวลาตั้งแต่การปฏิบัติงานประจำวันไปจนถึงดำเนินตามแผนระยะยาวหลาย ๆ ปี มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเพื่อมุ่งไปสู่ทิศทางที่กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ มิใช่ทำแล้วหยุดเลย เพราะผลการประเมินที่จัดทำเสร็จแล้วถือเป็นข้อมูลที่แสดงถึงสภาพการทำงานในขณะนั้นซึ่งต้องมีการตรวจสอบใหม่ว่า การดำเนินงานในช่วงต่อไปสอดคล้องกับเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาขององค์กรอย่างไร การพัฒนาปรับปรุงตนเองจึงต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุดเหมือนกับวงจรคุณภาพของเดมมิ่งนั่นเอง การนำกระบวนการวงจรคุณภาพของเดมมิ่งมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กร จากข้อความที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นเนื้อหาของสาระของวงจรคุณภาพของเดมมิ่ง อาจกล่าวได้ว่า วงจรคุณภาพของเดมมิ่งก็คือ แนวคิดและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการบริหารงานที่มุ่งเน้นการปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพในการบริหารงานขององค์กร หมู่บ้าน และชุมชนเป็นการสร้างความมั่นใจให้ประชาชนหรือผู้รับบริการและสังคม โดยรวมว่าการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนจะมีประสิทธิภาพเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพ หรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ตามที่กำหนด ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุป การพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานต่าง ๆ จะต้องมีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาเสมือนเป็นวงล้อที่กำลังวิ่งขึ้นเนินที่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้นคือ วงจรเดมมิ่ง เป็นวิธีการทำงานที่ช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบช่วยแก้ไขปัญหา และปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ดังแผนภาพที่ 2

กระบวนการของ PDCA สามารถแสดงให้เห็นดังแผนภาพที่ 2



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 2 กระบวนการ PDCA

ที่มา : สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์. (2542 : 188)

สำหรับ การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการประยุกต์ใช้หลักการมีส่วนร่วมของวงจรเดมมิ่ง (PDCA) เนื่องจากผู้วิจัยตระหนักว่า การพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานต่างๆ จะต้องมีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาเสมือนเป็นวงล้อที่กำลังวิ่งขึ้นเนินที่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้นคือ วงจรเดมมิ่ง (PDCA) เป็นวิธีการทำงานที่ช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบ ช่วยแก้ไขปัญหา และปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น โดยการค้นหารูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายการจัดการสุขภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีวิธีปฏิบัติคือ วิเคราะห์องค์ความรู้ในเรื่องการจัดการสุขภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาและวิเคราะห์องค์ความรู้ โดยวางแผนการพัฒนาการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมในการจัดการสุขภาพจากหนังสือและเอกสาร

ต่าง ๆ โดยนำองค์ความรู้ที่ได้มาวิเคราะห์ประกอบกับผลการวิจัยที่ใช้พิจารณาร่วมกันถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือของภาคีเครือข่ายการจัดการสุขภาพ เข้าสู่กระบวนการระดมสมอง โดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ที่มีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสุขภาพระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ได้รูปแบบในการพัฒนาที่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง

แนวคิด ทฤษฎีเครือข่าย และการจัดการเครือข่ายทางสังคม

การวิจัยเรื่อง รูปแบบการมีส่วนร่วมของเครือข่ายการจัดการสุขภาพระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวและทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม เพื่อประโยชน์ในการที่จะพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายการจัดการสุขภาพ ดังนี้

1. แนวคิดเครือข่ายทางสังคม

เครือข่ายทางสังคม จัดเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญและถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในการอธิบายภาพการเคลื่อนตัวจากกลุ่มสู่การรวมตัวเป็นเครือข่าย เพื่อสร้างพลังในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาหรือสร้างพลังในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ฐานคิดที่สำคัญของการรวมกันเป็นเครือข่ายทางสังคมเป็นเครือข่ายทางสังคมมาจากฐานคิดที่หลากหลาย เช่น ฐานคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่รัฐต้องการให้มีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ฐานคิดเชิงวัฒนธรรมที่ชาวบ้านร่วมร้อยเรียงความสัมพันธ์บนรากฐานของวัฒนธรรมและการช่วยเหลือเกื้อกูลและการพึ่งพาอาศัย ฐานคิดเชิงระบบที่สิ่งต่าง ๆ ล้วนพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เชื่อมโยงกันเป็นความหลากหลายที่ไม่สามารถแยกส่วนใดส่วนหนึ่งออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ฐานคิดของการขยายโอกาสและกระบวนการทางอุดมการณ์ที่ต้องการขยายแนวความคิดที่เป็นที่ยอมรับไปสู่การขยายอุดมการณ์ เช่น การเป็นเครือข่ายของศาสนาแลทธิและระบบการปกครอง เป็นต้น และฐานคิดการเชื่อมโยงสิ่งต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบจากจุดเล็ก ๆ เชื่อมโยงเป็นหน่วยใหญ่และทำหน้าที่ให้ประสานสอดคล้อง เช่น การเชื่อมโยงในระบบเซลล์ และการเชื่อมโยงในระบบการย่อยอาหารในร่างกาย เป็นต้น (ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2546 : 447) นอกจากนี้พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (2546 : 5) ได้กล่าวถึง เครือข่ายว่าเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติในหลากหลายมิติ ทั้งมิติทางชีวิต สิ่งมีชีวิตทั้งหลายมีความเชื่อมโยงในลักษณะที่ Fritjof Capra เรียกว่า Web of Life ในมิติทางจักรวาลดวงดาวดาราศาสตร์ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ในทางสังคมมนุษย์สร้างเครือข่ายทางสังคมขึ้น โดยธรรมชาติกิจกรรมหลากหลายด้านมนุษย์มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายธรรมชาติและภายในเครือข่าย

มีพลังหรือศักยภาพแฝงอยู่ หากค้นพบหรือเข้าไปเชื่อมต่อให้ถูกจุด ถูกกาลเทศะ ก็จะสามารถอาศัยพลังแห่งเครือข่ายซึ่งเป็นพลังแฝงในการสร้างสรรค์สิ่งดีงามและเป็นประโยชน์อันไพศาลได้อย่างไม่คาดฝัน และจากแนวคิดเครือข่ายทางสังคมเป็นหนึ่งในกระบวนการทัศน์ใหม่ของศาสตร์ยุคใหม่ ในประเทศไทย ได้มีการดำเนินงานลักษณะเครือข่ายกันอยู่บ้าง โดยเริ่มต้นจากความพยายามจัดตั้งเครือข่ายแล้วลงมือดำเนินการอาศัยบุคคลในโครงสร้างเครือข่ายที่ออกแบบไว้เป็นกลไกดำเนินการ ซึ่งพบ โอกาสล้มเหลวมากกว่าสำเร็จเนื่องจากส่วนมากเครือข่ายจากการจัดตั้ง จะละเลยคุณลักษณะสำคัญที่มีความละเอียดอ่อนบางแบบแผนของโครงสร้างเครือข่ายและองค์ประกอบเครือข่าย ทั้งในส่วนที่เป็นตัวปัจเจกบุคคล ตำแหน่งบุคคลต่าง ๆ ในเครือข่าย ระบบการติดต่อสื่อสารตลอดจนสาระที่ต้องการสื่อสาร ทำให้เกิดกระบวนการเครือข่ายอย่างแท้จริง ในขณะที่นักวิชาการบางส่วนศึกษาเครือข่ายโดยเริ่มจากปรากฏการณ์จริงในพื้นที่และวิเคราะห์เพื่อให้เห็นแบบแผนและกระบวนการทำงานของเครือข่ายเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ทำให้ได้ร่องรอยของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลและองค์ที่ทำงานร่วมกัน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันในรูปของเครือข่ายมากขึ้น สำหรับนักทฤษฎีเครือข่ายต่างประเทศจะให้ความสนใจต่อความเชื่อมโยงระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร ว่าเป็นการกระทำในลักษณะของความสัมพันธ์ระดับบุคคลขึ้นไป โครงสร้างที่เป็นรูปธรรมฐานของความเชื่อมโยงของการเชื่อมโยงของโครงสร้างอยู่ที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่มีคุณค่า ทั้งทรัพย์สิน อำนาจและข้อมูลที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีอยู่ในตัวปัจเจกบุคคล องค์กรต่าง ๆ ในสังคม การแลกเปลี่ยน แบ่งปันทรัพยากรจึงเกิดขึ้น ผ่านกระบวนการเครือข่าย (เกษม นครเขตต์. 2548 : 12)

จึงอาจกล่าวได้ว่า ทูทางสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับแบบแผนความสัมพันธ์ของชุมชน ทำให้คนสามารถแก้ไขปัญหาได้ง่าย จะช่วยหล่อลื่นกลไกทำงานในชุมชน ทำให้ชุมชนอยู่ด้วยกันอย่างสันติและมีความสุขมากขึ้น การพัฒนาทูทางสังคม มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ สังคมต้องมีความร่วมมือกัน มีการแบ่งปันซึ่งกันและกัน มีความไว้วางใจที่เอื้อให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน และการประสานพลังแบบเครือข่าย สังคม ภายใต้นแนวคิดทูทางสังคม เครือข่ายทางสังคมจึงมีความสำคัญยิ่งที่จะทำให้มีการติดต่อและการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และประสานร่วมมือกัน เครือข่ายทางสังคมจะสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้สมาชิกในเครือข่ายมีความสัมพันธ์กันที่มีตรที่ต่างก็มีความเป็นอิสระ มากกว่าทำให้เกิดการคับค้ำสมาคมแบบพึ่งพิง

ความหมายของคำว่าเครือข่าย

คำว่าเครือข่าย มีความหมายที่แตกต่างกันไปตามแต่ละมุมมองของบุคคลที่จะกำหนดขึ้น ในบางครั้งอาจกล่าวถึง “เครือข่ายทางสังคม” หรือ “Social Network” ว่า “เครือข่าย หรือ Network” ในฐานะเป็นที่เข้าใจในความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างมนุษย์กับสังคม (พระมหาสุทิตย์ อากาโร. 2546 : 7) โดยมีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ ดังนี้

ประสาร วงศ์วัฒนดิถ (2540 : 17) ได้กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดเครือข่ายมีได้หลายรูป ดังนี้

1. Transaction Relations หมายถึง ความสัมพันธ์ที่บุคคลมีการแลกเปลี่ยนกันทางด้านวัตถุ เช่น การให้ของขวัญหรือการซื้อขายสินค้า
2. Communication Relations หมายถึง การติดต่อระหว่างบุคคลซึ่งเป็นช่องทางที่ข้อมูลข่าวสารจะผ่านจากคนหนึ่งไปยังคนอื่น ๆ ในระบบ
3. Boundary Penetration Relations หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกิดจากการยึดถือกฎระเบียบเดียวกัน เช่น ผู้นำกับสมาชิกที่เกี่ยวข้องกันของบริษัท สมาคม
4. Instrumental Relation หมายถึง การที่บุคคลติดต่อกับคนอื่นเพื่อประโยชน์ด้านบริการ ข่าวสาร เช่น เรื่องงาน ข่าวสารการเมือง การเป็นสมาชิกของสังคม
5. Sentiment Relations หมายถึง ความสัมพันธ์ตามความรู้สึก รัก ชอบ เลื่อมใส ศรัทธา เคารพ รังเกียจ หรือเป็นศัตรูต่อกัน
6. Authority and Power Relations หมายถึง เครือข่ายเหล่านี้มักเกิดขึ้นในองค์กรที่ซับซ้อนแสดงสิทธิหน้าที่ของบุคคลในการออกคำสั่งและการทำตามบังคับบัญชา
7. Kinship and Descent Relations หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว

ประเวศ ะสี (2541 ; อ้างถึงใน พิทยา ว่องกุล. 2542 : 21) กล่าวถึงเครือข่ายทางสังคมจะคล้ายเส้นใยในสมอง โดยโครงสร้างของสมองนั้นจะทำให้เกิดวิวัฒนาการในระดับที่สูงเพื่อการมีชีวิตรอด และโครงสร้างทางสังคมจะมีวิวัฒนาการไปเหมือนโครงสร้างทางสมอง ไปเรื่อย ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของสังคม จากสังคมใช้อำนาจไปเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และการที่จะเกิดสังคมแห่งการเรียนรู้ได้นั้น โครงสร้างทางสังคมต้องปรับเปลี่ยนจากโครงสร้างอำนาจในแนวดิ่ง ไปเป็นเครือข่ายสังคมที่มีการโยงโย ความสัมพันธ์ในทุกทิศทาง

เสรี พงศ์พิศ (2548 : 8) เครือข่าย หมายถึง ขบวนการทางสังคมอันเกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน โดยมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์และความต้องการบางอย่างร่วมกัน ร่วมกันดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยสมาชิกของเครือข่ายยังคงความเป็นเอกเทศไม่ขึ้นต่อกัน อีกประการหนึ่ง หมายถึง วัฒนธรรมองค์กร เป็นกระบวนการที่คนใหม่ที่ทำให้มีการจัดการความสัมพันธ์ภายในองค์กรหนึ่งระหว่างคนในองค์กรและระหว่างองค์กรนั้นกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเปลี่ยนจากการจัดการแบบลำดับชั้น (Hierarchical) มาเป็นการสร้างเครือข่าย (Networking)

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2543 : 28) กล่าวถึงเครือข่ายว่าหมายถึงการที่ปัจเจกบุคคล องค์กร หน่วยงานหรือสถาบันใด ๆ ได้ตกลงที่จะประสานเชื่อมโยงเข้าหากัน ภายใต้วัตถุประสงค์หรือข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันเป็นระบบ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การปฏิรูปการศึกษา โดยกลุ่มเครือข่ายนี้ต้องมีการแสดงออกเป็นการลงมือกระทำกิจกรรมร่วม

ธีระพงษ์ แก้วหาญ (2543 : 147-148) ได้ให้ความหมายของเครือข่ายว่า เครือข่าย หมายถึง องค์กร กลุ่ม หรือบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป มีความปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เข้าร่วมมือกัน จัดกระบวนการของความร่วมมือเพื่อให้สามารถนำเอาวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มีร่วมกัน ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล

ปาริชาติ สถาปิตานนท์และชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์ (2546 : 5) เครือข่าย หมายถึง การที่คนมาพบปะกัน มาประชุมกันและทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกันเพราะสิ่งที่ยึดโยงใจระหว่างสมาชิกเข้าด้วยกันคือ สัมพันธภาพของสมาชิกในเครือข่าย โดยบุคคลจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างกันบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านโอกาสในการสื่อสารการเข้าถึงแหล่งข้อมูลและข่าวสารและการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน

Baker Wayne. (1994 : 308) กล่าวว่า การจัดกระบวนการทำให้เกิดการสร้างศักยภาพในหลาย ๆ ทาง ทางหนึ่งเสริมสร้างความรู้สึกรับผิดชอบที่แต่ละคนทำอยู่ คนที่ทำงานต่างก็เรียนรู้ที่จะวิเคราะห์งานและปรับปรุงงานของตนเอง ทางหนึ่งช่วยให้คนงานและผู้จัดการเรียนรู้ที่จะทำงานด้วยกันอย่างเป็นทีม ทางหนึ่งคือค่อย ๆ ปลูกฝังทัศนคติว่าด้วยการสร้างเครือข่าย มุ่งเน้นที่การจัดการเครือข่ายสัมพันธ์ ที่ไม่แบ่งเป็นชั้นหรือส่วนต่าง ๆ ซึ่งความสำเร็จของบุคคลและองค์กรมาจากการรู้จักสร้างเครือข่ายอย่างชาญฉลาด

Mitchell. (1969 : 2) ได้นิยามเครือข่ายสังคมว่า เป็นชุดของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มบุคคล ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์เหล่านี้ใช้อธิบายพฤติกรรมทางสังคมของบุคคลได้ ซึ่งมีหลายลักษณะ สามารถแบ่งได้เป็น 3 มิติ คือ

1. ลักษณะทางโครงสร้าง หมายถึง ความเกี่ยวพันในเครือข่ายทั้งหมด ได้แก่ ขนาดความหนาแน่น (จำนวนของบุคคลในเครือข่ายที่รู้จักกันและกัน)
 2. ลักษณะปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์ตามธรรมชาติของพวกเขา ได้แก่ ความถี่ของการปฏิสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนกันและกัน ซึ่งเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ
 3. ลักษณะทางหน้าที่ หมายถึง หน้าที่ซึ่งมีหรือกำหนดโดยสมาชิกเครือข่าย รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านจิตใจ การสนับสนุนทางด้านเครื่องมือ (การช่วยเหลือที่มองเห็นได้) การติดต่อกับสังคมใหม่และการคงไว้ซึ่งชื่อเสียงทางสังคม ดังนั้นเครือข่ายทางสังคมจึงเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งอาจจะมีหรือไม่มี การสนับสนุนทางสังคมก็ได้
- จากแนวคิดและความหมายดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า เครือข่าย หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีการประสานงานเชื่อมโยงหรือการเกี่ยวพันระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน ที่คนได้มีการพบปะกัน มาประชุมกัน การทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกัน มีการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีเป้าหมายวัตถุประสงค์และความต้องการบางอย่างร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน และมีการช่วยเหลือกันอย่างเป็นระบบหรือการจัดอยู่ในรูปขององค์กร ภายใต้ความเป็นเอกเทศบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในด้านต่างๆและไม่ขึ้นต่อกัน

2. ทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม

ทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม (Social Network Theory) มีคุณประโยชน์ในการช่วยสร้างแนวคิดการทำงานเครือข่ายในมิติเชิง โครงสร้างสังคม โดยจะทำให้มองเห็นภาพโครงสร้างภายในและระหว่างเครือข่าย และทำให้เกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์ (Social Relation) ของเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งรูปแบบเป็นทางการ (Formal Relationships) เช่น เครือข่ายการติดต่อสื่อสารในกระบวนการทำงานเครือข่ายการแลกเปลี่ยนทางธุรกิจ และเครือข่ายไม่เป็นทางการ (Informal Relationships) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีเครือข่ายทางสังคมเป็นทฤษฎีหนึ่งของทฤษฎีโครงสร้าง โดยที่สามารถนำไปใช้ในการอธิบายโครงสร้างของสังคม (Social Structures) ในฐานะเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ภายในระบบสังคม ซึ่งปัจเจกชนหรือ

องค์กรเป็นเจ้าของผ่านการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงความสัมพันธ์ (Relation Data) มีทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเครือข่ายทางสังคม ดังนี้

1. ความเข้มแข็งของความผูกพันแบบหลวม (Strength of Weak Ties)

Granovetter. (1973 : 78) ได้ศึกษาเกี่ยวกับเครือข่ายโดยเสนอว่า เครือข่ายคู่จะมีการให้และรับเท่า ๆ กัน โดยที่เครือข่ายเช่นนี้ฝังตัวในกลุ่มที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกับตนเอง (Homophily) อันจะก่อให้เกิดความเหนียวแน่น (Strong Ties) จะทำให้เกิดความเข้มแข็งในความผูกพันของเครือข่าย ซึ่งเป็นการช่วยเพิ่มศักยภาพของทุนทางสังคมที่ฝังตัวในเครือข่าย อย่างไรก็ตาม กราโนเวตเตอร์ ได้ทำการศึกษาวิจัยที่ก้าวหน้าขึ้นไปอีก ซึ่งพบว่าเครือข่ายแบบหลวม (Weak Tie) ซึ่งมักจะช่วยเชื่อมสะพาน (Bridging) ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเป็นการถักทอกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยในองค์กร เข้าด้วยกัน ช่วยให้องค์กรดำเนินการต่อไปได้ด้วยการร่วมมือกันของสมาชิกทั้งหมด ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของความผูกพันแบบหลวม ๆ (Strength of Weak Ties) ประเด็นสำคัญของแนวคิดนี้ก้าวไกลไปกว่าเรื่องของการถ่ายโยง (Transmission) ระหว่างตัว "ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ" (Important Information) ระหว่างกลุ่มต่อกลุ่มที่มีโครงสร้างกลุ่มชัดเจน

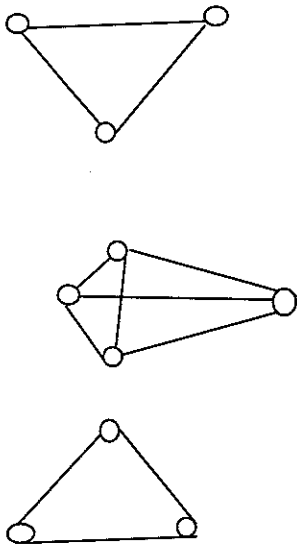
2. หลุม โครงสร้าง (Structural Holes) ในการศึกษาเครือข่ายทางสังคม Burt.

(1992 : 36) พบว่า กลุ่มเล็กกลุ่มน้อยต่างในองค์กรนั้นนับว่าเป็นต้นทุนทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งสามารถมีคุณูปการต่อการดำเนินการขององค์กร จากการศึกษาในสองสถานการณ์ พบว่า ในสถานการณ์ที่องค์กรมีภาวะการผูกพันกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ภายในองค์กรอย่างหลวม ๆ (Weak Inter-Unit Ties) นั้น จะมีข้อดีตรงที่สามารถจะถ่ายทอด (Transfer) ความรู้ที่มีความสลับซับซ้อนน้อย ๆ (Less Complex Knowledge) ได้ดี ในขณะที่ถ้าหน่วย/องค์กรมีภาวะการผูกพันกันระหว่างหน่วยงานอย่างเหนียวแน่น (Strong Inter-unit Ties) จะสามารถถ่ายทอดความรู้ที่มีความสลับซับซ้อนมาก ได้ดี (Complex Knowledge) เช่นเดียวกัน

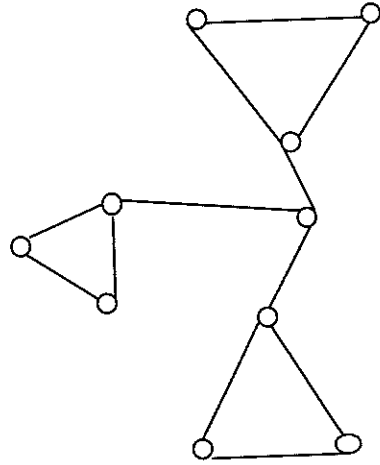
จากการศึกษานี้ การศึกษาวิจัยบนพื้นฐานทฤษฎีหลุม โครงสร้าง (Structural Hole)

ยังมุ่งเน้นความสนใจ โดยเฉพาะไปที่ความสำคัญของการเชื่อมสะพาน (Bridging) ระหว่างกลุ่ม เป็นสำคัญ ภายใต้มุมมองนี้ผู้แสดงทางสังคมสามารถจะเพิ่มความเข้มแข็ง พลัง (Leverage) ของการลงทุนในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม โดยการจัดระเบียบ (Re-arranging) เครือข่ายของตนเสียใหม่ (เกษม นครเขตต์. 2549) ดังแสดงในแผนภาพที่ 3

ก) ก่อน



ข) หลัง



แผนภาพที่ 3 การติดต่อระหว่างกลุ่ม

สรุป เครือข่ายทางสังคม (Social Network) เป็นกลุ่มสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันทางสังคมผ่านการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ การมีบทบาททางสังคม การแลกเปลี่ยนทรัพยากรด้านต่าง ๆ การช่วยเหลือ สนับสนุน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น การแสวงหาทุน การเป็นพันธมิตร การรวมหุ้นและการเป็นสมาชิกร่วม เป็นต้น โดยอธิบายโครงสร้างสังคมจากความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคล กลุ่มองค์กรที่มีปฏิสัมพันธ์กัน เห็นได้ว่า เครือข่ายทางสังคมได้ก้าวข้ามการมองโครงสร้างสังคมแบบมีรูปลักษณะจำเพาะและตายตัว การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมที่ใช้ฐานทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม จะช่วยให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงของความเป็นไปในสังคมในฐานะที่เป็นพลวัตร ในที่นี้ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีหลุมโครงสร้างมาใช้ในการศึกษาสถานการณ์ความผูกพันเชื่อมโยงของเครือข่ายทางสังคม

องค์ประกอบของเครือข่าย เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548 : 75-77 ; อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. 2543) กล่าวว่า องค์ประกอบของเครือข่ายที่ดีควรประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้

1. การรับรู้มุมมองร่วมกัน (Common Perceptio) สมาชิกที่เข้ามาอยู่ในเครือข่ายต้องมีความรู้สึกนึกคิดและการรับรู้ร่วมกันถึงเหตุผลการเข้าร่วมเป็นเครือข่าย อาทิ มีความเข้าใจในปัญหาและมีสำนึกในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน มีประสบการณ์ในปัญหาาร่วมกัน มีความต้องการความช่วยเหลือในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้สมาชิกของเครือข่ายเกิดความรู้สึกผูกพันในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาคความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น

2. การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) วิสัยทัศน์ร่วมเป็นการมองเห็นภาพของจุดมุ่งหมายในอนาคตร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม การรับรู้เข้าใจถึงทิศทางเดียวกัน และการมีเป้าหมายที่จะไปด้วยกัน จะช่วยทำให้กระบวนการเคลื่อนไหวมีพลัง เกิดเอกภาพ และช่วยบรรเทาความขัดแย้งอันเกิดจากมุมมองความคิดที่แตกต่างลงไปได้ ในทางตรงกันข้าม เมื่อใดที่วิสัยทัศน์หรือเป้าหมายส่วนตัวขัดแย้งกับวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายของเครือข่าย พฤติกรรมการปฏิบัติของสมาชิกก็จะเริ่มแตกต่างจากสิ่งที่สมาชิกเครือข่ายจะกระทำาร่วมกัน

3. การเกิดผลประโยชน์และความสนใจร่วมกัน (Mutual Interests Benefits) เครือข่ายเกิดจากที่สมาชิกแต่ละคนก็มีความต้องการของตนเอง การรวมเป็นเครือข่ายจึงต้องตั้งอยู่บนฐานของผลประโยชน์ที่มีร่วมกันซึ่งผลประโยชน์ในที่นี้ครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินและไม่ใชตัวเงิน อาทิ เกียรติยศ ชื่อเสียง การยอมรับโอกาสในความก้าวหน้า ความสุข ความพึงพอใจ ฯลฯ กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่จะดึงใครเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเครือข่ายจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ ที่เขาได้รับจากการเข้าร่วมผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับต้องเพียงพอสำหรับเขาในการที่จูงใจให้เข้ามีส่วนร่วมในการปฏิบัติจริง

4. การมีส่วนร่วมของสมาชิกเครือข่ายอย่างกว้างขวาง (All Stakeholders Participation) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในเครือข่าย นับเป็นกระบวนการที่สำคัญมากในการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่าย เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมทุกฝ่ายในเครือข่ายย่อมเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการรับรู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและร่วมลงมือกระทำอย่างเข้มแข็ง ดังนั้นสถานะของสมาชิกในเครือข่ายจึงควรเป็นไปในลักษณะของความเท่าเทียมกันในฐานะของ “หุ้นส่วน” ของเครือข่ายซึ่งเป็นการสัมพันธ์ในแนวราบ ที่เท่าเทียมกันแทนความสัมพันธ์ในแนวตั้ง หน่วยงานภาครัฐก็ต้องวางสถานะของตนเองเทียบเท่ากับประชาชนในฐานะของสมาชิกเครือข่าย

5. การเสริมสร้างซึ่งกันและกัน (Complementary Relationship) องค์ประกอบที่จะทำให้เครือข่ายดำเนินไปอย่างต่อเนื่องก็คือ การที่สมาชิกของเครือข่ายต่างก็ต้องเสริมสร้างซึ่งกันและกัน โดยที่จุดแข็งของฝ่ายหนึ่งไปช่วยเสริมจุดอ่อนของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวเป็นเครือข่ายมากกว่าการไม่สร้างเครือข่ายแต่ต่างคนต่างอยู่

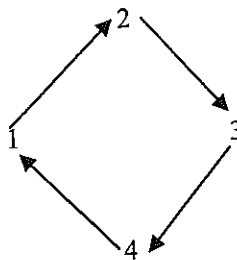
6. การพึ่งพิงอิงร่วมกัน (Interdependence) เนื่องจากธรรมชาติความจำกัดของสมาชิกในเครือข่ายทั้งด้านทรัพยากร ความรู้ เงินทุน กำลังคน ฯลฯ สมาชิกของเครือข่ายจึงไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างสมบูรณ์ด้วยตัวเอง การจะทำให้เป้าหมายร่วมสำเร็จได้นั้นสมาชิกจำเป็นต้องพึ่งพิงซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในเครือข่ายเพื่อให้เกิดการเสริมสร้างซึ่งกันและกัน

7. การปฏิสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (Interaction) สมาชิกในเครือข่ายต้องทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกด้วยกัน เช่น มีการติดต่อกันผ่านทั้งการเขียนหรือการพบปะพูดคุยการ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน หรือมีกิจกรรมประชุมสัมมนาร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งผลของการปฏิสัมพันธ์นี้ต้องก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเครือข่ายตามมาด้วย ยิ่งสมาชิกมีการปฏิสัมพันธ์กันมากเท่าใดก็จะยิ่งเกิดความผูกพันภายในระหว่างกันมากขึ้นเท่านั้นซึ่งจะช่วยให้เกิดการเชื่อมโยงในระดับที่แน่นแฟ้นมากขึ้น นอกจากนี้การปฏิสัมพันธ์ยังช่วยให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างกันมากขึ้น จะช่วยให้เครือข่ายเข้มแข็งมากขึ้น

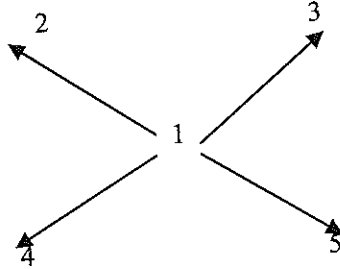
ลักษณะความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงกันภายในเครือข่าย (นุชนาฎ จันทวิเศษ.

2543 : 16-17)

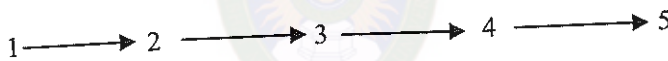
1. ลักษณะของการเชื่อมต่อที่เป็นวงเวียน หรือ วัฏจักร สมาชิกเครือข่ายจะรู้จักผู้อื่นแค่เพียงสองต่อสองเท่านั้น เป็นลักษณะวงเวียน คือ 1 รู้จัก 2 , 2 รู้จัก 3 ไปเรื่อย ๆ แต่ 1 ไม่รู้จัก 3,4 เครือข่ายลักษณะนี้จะเป็นเหมือนการสื่อสารทางเดียวทำให้งานเป็นไปได้ล่าช้า



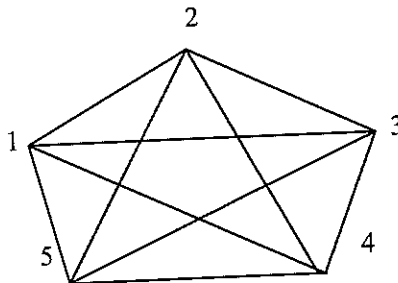
2. ลักษณะของการเชื่อมต่อที่เป็นกากบาท ลักษณะนี้เป็นการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางจะพบในเครือข่ายของหน่วยราชการ ซึ่งเครือข่ายแบบนี้ยังมีประโยชน์อยู่ในลักษณะเป็นงานประจำที่ไม่ซับซ้อน



3. ลักษณะของการเชื่อมต่อที่เป็นลูกโซ่ เป็นการรวมอำนาจไว้จุดหนึ่ง แล้วบอกต่อ ๆ ไป ตรงปลายสุดจะเป็นผู้รับอย่างเดียว ไม่มีการ Feed Back หรือการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ กลับมาสู่จุดเริ่มต้น



4. ลักษณะของการเชื่อมต่อที่เป็นระบบหนึ่งเดียว ลักษณะดวงดาวเป็นเครือข่ายที่เชื่อมถึงกันทั้งหมด มีการกระจายอำนาจสูงสุด ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการพูด รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ซึ่งเครือข่ายแบบนี้เหมาะกับงานที่ซับซ้อน มองคนเดียวไม่เห็น ต้องช่วยกันหลากหลายมุมมอง มีข้อดีที่ทำให้ทุกคนสามารถเปิดเผย มีความพอใจในกระบวนการทำงาน เห็นเป้าหมายร่วมกัน หาทงออกร่วมกัน และมีความเท่าเทียมกัน



กระบวนการสร้างเครือข่าย (วิมลลักษณ์ ชูชาติ, 2544 : 198) การสร้างเครือข่ายที่ประสบผลสำเร็จ โดยมีการพัฒนาการจากเครือข่ายระดับ คน-คน ไปสู่คน-กลุ่ม และกลุ่ม-กลุ่ม ซึ่งมีกระบวนการสร้างเครือข่ายดังนี้

1. การก่อตัวเริ่มจากการสร้างผู้นำ โดยอาจเป็นผู้นำตามธรรมชาติซึ่งเกิดจากภายในหรือภายนอกชุมชนและได้รับการสนับสนุนจากฝ่าย ๆ ให้เป็นผู้นำในการแก้ปัญหาของชุมชน

2. การขยายและการเชื่อมประสาน เน้นการสร้างการรวมกลุ่มให้เกิดองค์กรชุมชนที่เข้มแข็ง การร่วมแก้ปัญหา การเรียนรู้ร่วมกันอย่างมีปฏิสัมพันธ์ พัฒนามาจากฐานความรู้เดิมและสร้างองค์ความรู้ใหม่ โดยเชื่อมโยงภูมิปัญญาเดิมและวิทยาการใหม่

3. การดำรงอยู่ เน้นให้สมาชิกของเครือข่ายมีการร่วมกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง พัฒนาสมาชิกในการเรียนรู้ ปฏิสัมพันธ์ และร่วมแก้ปัญหาลงจนมีการขยายพื้นที่สนับสนุนกิจกรรม โดยมีการวางแผนอย่างมีเป้าหมาย

3. การจัดการเครือข่ายในระดับชุมชน หมู่บ้าน

ในการจัดการเครือข่ายนั้น ยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการจัดการตนเองของเครือข่าย และการจัดการเครือข่ายของในระดับชุมชน หมู่บ้านและเครือข่ายขนาดเล็กที่เรียกว่าการจัดการเครือข่ายโดยชุมชน ซึ่งการจัดการเครือข่ายโดยทั่วไป แต่มีข้อที่น่าสนใจ คือ การจัดการเครือข่ายในระดับชุมชนนั้น จะต้องคำนึงถึงศักยภาพของชุมชน และขนาดของเครือข่ายทั้งในด้านพื้นที่และประเด็นกิจกรรมที่เกิดขึ้น วิธีการหนึ่งที่ใช้ในการจัดการเครือข่ายในระดับชุมชน คือ การจัดพื้นที่อย่างเป็นรูป โดยมีการโยงใยกระบวนการพัฒนาที่เป็นองค์รวม ที่ยึดเอาความสำเร็จในการพัฒนาเชิงพื้นที่และประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนมาเป็นยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์และการจัดการเครือข่าย ซึ่งมีหลักการและวิธีการ ดังนี้

ปาริชาติ สถาปิตานนท์ และชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์ (พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร, 2546 : 118-119; อ้างอิงมาจาก ปาริชาติ สถาปิตานนท์ และชัยวัฒน์ ธีระพันธุ์, 2546) ได้กล่าวถึงแนวคิดของการจัดการเครือข่าย โดยยกตัวอย่างแนวคิดการจัดการเครือข่ายของกลุ่ม “พันธมิตรแห่งดวงดาว” หรือ “Star Alliances” ว่า เกิดจากความคิดของแกนนำในกลุ่มสายการบิน ผู้ประกอบการธุรกิจ โรงแรม รถเช่า ธุรกิจการท่องเที่ยว และผู้โดยสาร ที่ต้องการเชื่อมโยงกระบวนการทางธุรกิจเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดผลที่ดีต่อการให้บริการ และการจัดการเชิงธุรกิจ โดยจุดสำคัญของแนวคิด คือ การรวมกลุ่ม จากองค์กรที่เคยเป็นคู่แข่งให้หันหน้าเข้าหากัน ผนวกความร่วมมือ จนเป็นพันธมิตรในเชิงธุรกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน

และกัน แทนการทุ่มเทในการแข่งขันอย่างที่เป็นมาในอดีต โดยยึดจุดหมายร่วมและการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการจัดการเครือข่าย ซึ่งมี ประการ โดยมีการประสานสอดคล้องกันอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงเป็นแสงสว่างแห่งดวงดาว คือ

1. จุดมุ่งหมายร่วม การทำงานเครือข่ายจะเกิดประสิทธิภาพสูงหากทุกฝ่ายสามารถกำหนดจุดหมายร่วมกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดหมายที่ทุกฝ่ายเห็นและต้องการให้เกิด

2. บุคคล ในการทำงานของเครือข่ายนั้น บุคคลในเครือข่ายจะต้องมีจิตสำนึก ร่วม มีความถนัดในงานที่ทำ และมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน รวมทั้งได้รับผลประโยชน์ จากความเป็นสมาชิกในเครือข่าย

3. การเชื่อมโยงการทำงานของเครือข่ายจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ในการเชื่อมโยงที่เหมาะสม โดยอาจเชื่อมต่อกันผ่านการทำกิจกรรมต่างการเชื่อมต่อ โดยมีศูนย์ประสานงานและการเชื่อมต่อโดยเทคโนโลยี

4. การสร้างความรู้สึกร่วมกันกระบวนการทำงานของเครือข่าย เพื่อให้เกิดพลังในการผลักดันเป้าหมาย

5. การพัฒนาระบบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ระบบการทำงานของเครือข่ายจะต้องสามารถ และพัฒนาให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้จากทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นการสร้างความรู้สึที่ดีต่อทุกฝ่ายและผู้ที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย

6. การจัดระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบการติดต่อสื่อสารและสารสนเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อความยั่งยืนของเครือข่ายเพราะจะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทราบถึงกิจกรรมความเคลื่อนไหวของเครือข่าย

4. แนวทางการสร้างและพัฒนาเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดกลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนการจัดกิจกรรมหรือการผลิตระหว่างองค์กรสมาชิกเครือข่ายนั้น จำเป็นต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันมาก่อนหน้าที่จะทำความตกลงเป็นองค์กรเครือข่าย การสร้างเครือข่ายอาจปรากฏในรูปของการจัดตั้งเป็นเครือข่ายใหม่ การสร้างเครือข่ายงานพัฒนาปรากฏในหลายลักษณะ เช่น เครือข่ายขององค์กรระหว่างชุมชน เครือข่ายตามกิจกรรมและในหลายกรณีที่มีเครือข่ายที่เกิดจากการจัดตั้ง โดยความพยายามของหน่วยงานรัฐเอง การสร้างเครือข่ายในการทำงานด้านพัฒนาสังคมมีแนวโน้มที่จะเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรที่ทำงานหิ้งระหว่างกันและกันมากกว่าที่จะมีการแข่งขันกัน ซึ่งแม้ว่าภาวะการแข่งขันระหว่างกันจะมีอยู่

แต่ก็มีน้อยกว่าในองค์กรธุรกิจ การสร้างเครือข่ายการทำงานในการพัฒนาสังคมนั้น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในอันที่จะนำไปสร้างผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เมื่อปัญหาสังคมมีความซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้นและมีทรัพยากรจำนวนจำกัดย่อมเป็นไปได้ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะทำงานให้ประสบความสำเร็จได้ด้วยตัวเอง จำเป็นต้องมีความร่วมมือกันระหว่างองค์กรหรือการสร้างเครือข่ายในการทำงาน อาจจำแนกเป็นกระบวนการสร้างเครือข่ายตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ขั้นที่ 1 การตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย (Realization) เป็นขั้นตอนที่ผู้ปฏิบัติงาน หรือฝ่ายจัดการตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเครือข่าย เพื่อที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

ขั้นที่ 2 การติดต่อกับองค์กรที่จะเป็นสมาชิกหรือภาคีสมาชิก (Courtship) หลังจากตัดสินใจเลือกองค์กรที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะเข้าร่วมเครือข่ายได้แล้ว ก็เป็นขั้นตอนของการติดต่อสัมพันธ์เพื่อชักชวนให้เข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการทำงาน ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นการสร้างความคุ้นเคยและการยอมรับ รวมทั้งความไว้วางใจระหว่างกัน และถือว่าเป็นขั้นตอนของการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน อาจเรียกว่า เป็นขั้นตอนการเตรียมกลุ่มหรือการเตรียมเครือข่าย (Pre-group)

ขั้นที่ 3 ขั้นตอนการสร้างพันธกรณีร่วมกัน (Commitment) เป็นขั้นตอนของการสร้างความผูกพันร่วมกัน หมายถึง การตกลงในความสัมพันธ์ต่อกัน ขั้นตอนนี้เป็นการตกลงว่าจะทำงานร่วมกัน อาจกระทำได้โดยการแลกเปลี่ยนความรู้ภายในกลุ่ม หรือแลกเปลี่ยนความรู้กับองค์กรภายนอก เช่น ศึกษาดูงาน เชิญวิทยากรมาถ่ายทอดความรู้ เป็นต้น อาจเรียกว่า กลุ่มศึกษาเรียนรู้ (Learning Group)

ขั้นที่ 4 ขั้นตอนการพัฒนาความสัมพันธ์ (Building) เป็นขั้นตอนที่การสร้างเครือข่ายปรากฏผลงานเป็นรูปธรรม เป็นขั้นตอนของการเริ่มทำกิจกรรม โดยใช้ทรัพยากรร่วมกันขณะเดียวกัน มีการตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการกลุ่ม โดยการกำหนดวัตถุประสงค์บทบาทสมาชิก เป็นต้น อาจเรียกขั้นตอนนี้ว่า ขั้นกลุ่มกิจกรรม (Action Group)

ขั้นที่ 5 หลังจากขั้นตอนการพัฒนาความสัมพันธ์ จนนำไปสู่การทำกิจกรรมร่วมกันเมื่อผลงานเป็นที่ปรากฏ องค์กรเครือข่ายรู้สึกว่าได้ประโยชน์จากการเข้าเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ ของเครือข่ายจะแน่นแฟ้นขึ้นพร้อมกับการเรียนรู้ร่วมกัน หรืออาจปรากฏในรูปของการขยายกิจกรรมหรือการขยายกลุ่ม ตามพื้นที่หรือตามลักษณะกิจกรรม

5. ปัจจัยความสำเร็จการดำเนินงานของเครือข่าย

ธนา ประมุขกุล (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์ เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2548 : 85-88 ; อ้างอิงมาจาก ธนา ประมุขกุล. 2545) กล่าวว่า ความสำเร็จของเครือข่ายจะต้องประกอบด้วยปัจจัยเหล่านี้

1. ความเข้าใจ สร้างความเข้าใจให้ตรงกันได้ระหว่างมวลสมาชิกถึงวัตถุประสงค์ตนเองเป็นอยู่ที่มีบทบาทอย่างไร เป็นบทบาทหลักหรือบทบาทสนับสนุน เป็นต้น
2. ความเป็นประชาธิปไตย การที่สมาชิกทุกคนมีอิสระทางความคิดสิ่งที่ตามมาก็คือ ความหลากหลายที่แตกต่างกันและคล้ายคลึงกันของความคิดที่แสดงออกมา เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกทั้งหลายได้เห็นทางเลือกอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากที่ตนคิดเห็นและประสบการณ์ที่จำกัดของแต่ละบุคคลเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นผลจากการหลอมรวมของทุกความคิดมาเป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด บนพื้นฐานการยอมรับสมาชิกโดยรวม
3. ความจริงใจจากการทำงานในเครือข่าย เน้นการประสานงานในแนวราบไม่เน้นการบังคับสั่งการ ดังนั้นผู้ที่เป็สมาชิกจึงต้องเข้ามาด้วยความสมัครใจ และมีความจริงใจในการทำงานร่วมกัน โดยเห็นประโยชน์ร่วมตามที่เครือข่ายกำหนดวัตถุประสงค์ไว้
4. การจัดการ เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในความสำเร็จขององค์กร และสำหรับการจัดการเครือข่ายที่มีพื้นฐานสมาชิกหลากหลายมารวมกัน โดยอิสระโดยไม่ถือการสั่งการเป็นกลไกหลักนั้นการจัดการจะมีความสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก ความยืดหยุ่นในการจัดการให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการจัดการเครือข่าย
5. การสื่อสาร การสื่อสารคือตัวกลางที่ทำให้เครือข่ายสามารถเชื่อมโยงติดต่อถึงกันได้โดยเป็นที่ทราบกันอย่างดีว่า การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพไม่ควรจะเป็นแบบทางเดียว เพราะนั่นคือ ระบบสั่งการ การสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในเครือข่ายจะต้องมีลักษณะหลากหลายช่องทางเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกกันเองได้โดยอิสระ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันให้มากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายเกิดความเข้มแข็ง ได้แก่

1. สัมพันธภาพ เพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้น ต่อการนำไปสู่ความสำเร็จของการเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง ถ้าหากสมาชิกมีความเข้าใจและจริงใจในการเข้ามาร่วมเครือข่ายแล้ว สิ่งที่จะได้ตามมา คือ ความเชื่อมั่น วางใจในเครือข่ายซึ่งจะเป็นพื้นฐานของ สัมพันธภาพที่ดีใน

หมู่สมาชิกในลักษณะของความกลมเกลียวเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีความอะลุ่มอล่วย และ ยืดหยุ่น

2. ความชัดเจนของเป้าหมาย การมีเป้าหมายที่ชัดเจนของเครือข่ายสะท้อนให้เห็นความเป็นเอกภาพทางความคิดเห็นในเครือข่ายเบื้องต้น ซึ่งมาจากความคิดเห็นของมวลหมู่สมาชิกได้เข้าใจตรงกันและเดินไปในทิศทางเดียวกัน จึงสะท้อนถึงความเข้มแข็งของเครือข่าย

3. กระบวนการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจ เครือข่ายต้องมีความเป็นประชาธิปไตย สมาชิกสามารถเสนอความคิดเห็น และให้สิทธิในการตัดสินใจแก่สมาชิกอย่างเป็นอิสระเต็มที่แล้ว ผลจากการที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและการตัดสินใจนี้จะเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันของหมู่สมาชิกที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการระดมสรรพกำลัง เมื่อเครือข่ายมีความต้องการ

4. ลักษณะกิจกรรมและความต่อเนื่อง เครือข่ายที่จะมีความเข้มแข็งอยู่ได้ด้วยตัวเองจะต้องพยายามพัฒนาไปสู่การคิดและดำเนินกิจกรรมด้วยเครือข่ายเองเป็นหลัก โดยไม่ต้องรอว่าจะมีผู้จัดการให้ จึงจะเกิดกิจกรรมของเครือข่ายได้ ซึ่งเป็นลักษณะของการพึ่งพิงภายนอกที่ไม่ใช่การอยู่ได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ ความสม่ำเสมอต่อเนื่องของกิจกรรมเป็นสิ่งที่จะช่วยบอกถึงความเข้มแข็งของเครือข่ายด้วยเช่นกัน

5. แหล่งของทรัพยากรและศักยภาพ ทรัพยากรที่เครือข่ายยังต้องรอคอยผู้รู้และพึ่งพิงทรัพยากรจากภายนอก ทรัพยากรที่เครือข่ายก็จะไม่ได้ซื้อได้ด้วยตนเอง ดังนั้นการที่เครือข่ายสามารถแสวงหา และดึงทรัพยากรและศักยภาพที่มีอยู่ภายใต้เครือข่ายมาใช้มากเพียงไร ความเข้มแข็งของเครือข่ายก็เพิ่มมากขึ้นเท่านั้นเพราะการกระทำเช่นนี้นอกจากแสดงถึงการพึ่งพาตนเองได้

6. การเรียนรู้และนวัตกรรม แม้ว่าจำนวนของสมาชิกในเครือข่ายจะทำให้เห็นภาพของขนาดเครือข่ายในเชิงปริมาณ แต่ความเข้มแข็งของเวทีเครือข่ายต้องดูที่คุณภาพ ประกอบและเป็นคุณภาพที่มีความหมายมากกว่าเป็นเพียงการบวกรวมเชิงปริมาณ นั่นหมายถึงว่าความหลากหลายที่มารวมกันของสมาชิกก่อให้เกิดความรู้ใหม่สามารถนำไปสู่การพัฒนา จนเกิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมตามมา คุณภาพใหม่ที่เกิดขึ้นนี้ จึงอาจเป็นสิ่งที่เหล่าสมาชิก เกิดเป็นการเรียนรู้ขึ้นในตนเอง อันเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ในกลุ่ม หรืออาจเป็นผลปรากฏรูปธรรมในกิจกรรมที่มีพัฒนาการไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึง การเป็นนวัตกรรมต้นแบบให้กับผู้อื่นต่อไป

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเครือข่าย สรุปได้ว่า เครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ที่มีการประสานงานเชื่อมโยงหรือการเกี่ยวพันระหว่างปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร สถาบัน ที่คนได้มีการพบปะกัน มาประชุมกัน การทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อกัน มีการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันหรือทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีเป้าหมายวัตถุประสงค์และความต้องการบางอย่างร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน และมีช่วยเหลือกันอย่างเป็นระบบหรือการจัดอยู่ในรูปขององค์กร ภายใต้ความเป็นเอกเทศบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ และไม่ขึ้นต่อกัน เครือข่ายทางสังคม (Social Network) เป็นกลุ่มสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันทางสังคมผ่านการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย การมีบทบาททางสังคม การแลกเปลี่ยนทรัพยากรด้านต่างๆ การช่วยเหลือ สนับสนุน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น การแสวงหาทุน การเป็นพันธมิตร การรวมหุ้นและการเป็นสมาชิกร่วม เป็นต้น โดยอธิบายโครงสร้างสังคมจากความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กรที่มีปฏิสัมพันธ์กัน

เห็นได้ว่า เครือข่ายทางสังคมได้ก้าวข้ามการมองโครงสร้างสังคมแบบมีรูปลักษณะจำเพาะและตายตัว การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมที่ใช้ฐานคิดทฤษฎีเครือข่ายทางสังคม จะช่วยให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงของความเป็นไปในสังคมในฐานะที่เป็นพลวัต ซึ่งเครือข่ายที่ดีต้องประกอบด้วยองค์ประกอบด้านการรับรู้มุมมองร่วมกัน การมีวิสัยทัศน์ร่วมกัน การรับผลประโยชน์ร่วมกัน การมีส่วนร่วมของสมาชิกร่วมกัน การเสริมสร้างและพึ่งพิงระหว่างสมาชิก และเกิดความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างสมาชิก การเชื่อมโยงกันซึ่งจะต้องเริ่มจากการสร้างผู้นำ แล้วขยายเชื่อมประสานการรวมกลุ่มให้เกิดองค์กรร่วมกัน แก้ปัญหา และประสานเชื่อมโยงสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยให้ความสำคัญในเรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายการจัดการสุขภาพ ที่ประกอบได้ด้วยกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในชุมชน ที่เกิดขึ้นมาจากกระบวนการต่าง ๆ เพื่อเป็นตัวแทนของชุมชนในการที่จะเป็นผู้ประสานการดำเนินงานด้านการจัดการสุขภาพ โดยลักษณะของเครือข่ายการจัดการสุขภาพเป็นเกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยรวมแล้วภาคีเครือข่ายมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในภารกิจด้านการจัดการสุขภาพ ภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ เช่น การมีส่วนร่วมภาพ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีกระบวนการเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจ เครือข่ายมีความเป็นประชาธิปไตย มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง มีแหล่งทรัพยากรร่วมกันและมีการเรียนรู้ร่วมกัน

บริบทของการจัดการสุขภาพระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยจัดแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างหลากหลายทัศนะ ดังนี้คือ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดมืองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 2-3) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่ามีความหมายที่เกี่ยวพันกับอำนาจอย่างจะแยกกันไม่ได้ ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

Wit. (2008) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจในการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจตน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 24)

Holloway. (2007) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีอำนาจปกครองตนเอง มีการ

บริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิก ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 25)

Clarke. (1980) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ใด ๆ โดยเฉพาะและหน่วยงานการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลาง (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 25)

Montagu. (2004) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมกับรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดภ้ยจากการควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ความหมายที่ยกมานั้น สามารถสรุปภาพรวมได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจตลอดจนอำนาจในการกำหนดนโยบาย และดำเนินกิจการภายในขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ซึ่งจากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้เจริญก้าวหน้า และเป็นแหล่งการปกครองที่สามารถให้ความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชนได้อย่างใกล้ชิด

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 27-28) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณมีจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจจะไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้เป็นอย่างมาก ในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยงานการบริหารท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึง กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นที่ยกมานั้นสามารถสรุปภาพรวมได้ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นมีข้อดีที่สำคัญก็คือ ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล สนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสามารถนำเงินไปใช้ในภารกิจด้านอื่น และประการสุดท้ายคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตรงตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย

2. แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ

ความหมายของการสร้างเสริมสุขภาพ

ความหมายของคำว่าสุขภาพ คำว่า "สุขภาพ" ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มิได้จำกัดอยู่ที่การปราศจากโรคและความเจ็บป่วยเท่านั้น แต่ความหมายครอบคลุมไปถึง "ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล" อีกด้วย

ปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Social Determinants of Health) หมายถึง ตัวกำหนดทางด้านสังคมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ โดยปัจจัยที่ใกล้ตัวที่สุด คือ อายุ เพศและปัจจัยทางพันธุกรรม ส่วนปัจจัยที่ไกลตัวที่สุด คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม

คณะอนุกรรมการเรื่องปัจจัยทางสังคมที่กำหนดสุขภาพ (Commission on Social Determinants of Health : CSDH) ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ทำการศึกษาวิจัยและได้ระบุถึงปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อสุขภาพ คือ พัฒนาการในวัยเด็ก เริ่มแรก ที่อยู่ที่ถูกสุขลักษณะ การจ้างงานที่เป็นธรรมและงานที่ดี การคุ้มครองทางสังคมตลอดชีวิตเพื่อป้องกันความเสี่ยงต่าง ๆ การประกันสุขภาพถ้วนหน้า การคำนึงถึงความเป็นธรรมด้านสุขภาพในทุก ๆ นโยบาย การคลังสาธารณะที่เป็นธรรม ความรับผิดชอบของการค้าและกลุ่มธุรกิจ และความเป็นธรรมระหว่างหญิงและชาย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคำว่า “สุขภาพ” นั้น มีความหมายกว้างกว่าการปราศจากโรคร้ายไข้เจ็บ และการสร้างเสริมสุขภาพนั้นจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจาก “สุขภาพ” ด้วย

ในประเทศไทย คำว่าการส่งเสริมสุขภาพ แต่เดิมนักจะหมายถึงการบริการด้านส่งเสริมสุขภาพแก่ประชาชนโดยบุคลากรสาธารณสุข (Health Promotion Intervention) อันได้แก่ งานอนามัยแม่เด็ก งานอนามัยโรงเรียน งานโภชนาการ งานวางแผนครอบครัว งานสุขศึกษา งานอนามัยชุมชน เป็นต้น แต่ปัจจุบันการส่งเสริมสุขภาพหรือการสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion Strategy) ตามแนวคิด “สร้าง (สุขภาพ) นำซ่อม (สุขภาพ)” ที่มุ่งเน้นอย่างน้อย 5 เรื่อง คือ การสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ การเสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้เข้มแข็ง การพัฒนาทักษะส่วนบุคคลและการปรับเปลี่ยนบริการสาธารณสุข ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลกระทบมาจากกฎบัตรออกตาวา (Ottawa Charter) ที่ประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2529

การสร้างเสริมสุขภาพตามความหมายของ Ottawa Charter (พ.ศ. 2529)

การประชุมระดับนานาชาติในเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ (Health Promotion) จัดขึ้นครั้งแรกที่เมือง Ottawa ประเทศ Canada ในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2529 มีการเสนอกฎบัตร (Charter) ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพและมีจุดมุ่งหมายในการทำให้เกิด Health for All ขึ้นด้วย จากการประชุมดังกล่าว ได้มีการให้คำนิยามเงื่อนไขและภารกิจ ดังนี้

นิยามและเงื่อนไขของการสร้างเสริมสุขภาพ

นิยามใน Ottawa Charter ถูกแปลเป็นภาษาไทย ดังนี้ การสร้างเสริมสุขภาพ หมายถึง “กระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนเพิ่มสมรรถนะ ในการควบคุมและพัฒนาสุขภาพของตนเอง ในการบรรลุซึ่งสุขภาวะอันสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจและสังคม นั้นจะต้องสามารถบ่งบอก และตระหนักถึงความมุ่งมาดปรารถนาของตนเอง สามารถตอบสนองต่อปัญหาของตนเอง และสามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม หรือปรับตนให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น สุขภาพจึงถูกมองว่า เป็นทรัพยากรสำหรับชีวิตประจำวัน มิใช่เป้าหมายของการดำรงชีวิต สุขภาพเป็นคำที่มีความหมายเชิงบวก ซึ่งเน้นในเรื่องทรัพยากรสังคมและบุคคลรวมทั้งสมรรถนะของร่างกาย ดังนั้น การส่งเสริมสุขภาพจึงมีใจอยู่ในความรับผิดชอบของภาคสาธารณสุข (Healthy Life-styles) ไปจนถึงเรื่องของสุขภาวะโดยรวม

ในประเทศไทยการส่งเสริมสุขภาพที่มาจากคำว่า Health Promotion มีความหมาย 2 ลักษณะ แรกคือ การจัดบริการส่งเสริมสุขภาพโดยบุคลากรสาธารณสุขให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่เป็นโรคมียุทธศาสตร์สุขภาพแข็งแรง เช่น การให้สุขศึกษาให้คนทั่วไปมีความรู้ในการดูแลสุขภาพและมีพฤติกรรมสุขภาพที่ดี การสุขภาพบาลสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ลักษณะที่ 2 คือ กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อทำให้ประชาชนเพิ่มความสามารถในการควบคุมปัจจัยกำหนดสุขภาพและพัฒนาสุขภาพให้ดีขึ้นทั้งในคนปกติทั่วไปและผู้เจ็บป่วย ดังนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้สับสนจึงใช้คำว่า “สร้างเสริมสุขภาพ”

เนื่องจากสุขภาพไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสุขภาพเพียงอย่างเดียว ดังนั้นการสร้างเสริมสุขภาพจึงต้องอาศัยภาคส่วนอื่น ๆ ด้วย ใน Ottawa Charter ได้ระบุถึงเงื่อนไขต่อสุขภาพ (Prerequisite for Health) คือ สันติสุข, ที่อยู่อาศัย, การศึกษา, อาหาร, รายได้, ระบบนิเวศที่มั่นคง (a Stable Ecosystem), การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน, ความยุติธรรมทางสังคมและความเป็นธรรม

บทบาทและภารกิจ (Required Action)

Ottawa Charter ระบุถึงสิ่งที่จำเป็นต้องทำหรือบทบาทในการสร้างเสริมสุขภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันระหว่างบุคคล ชุมชน บุคลากรสาธารณสุข สถาบันบริการสาธารณสุขและรัฐบาล ได้แก่

1. การผลักดันนโยบายหรือชี้แนะแนวคิดที่จะทำให้คนมีพฤติกรรมที่ดีต่อสุขภาพ (Mediate)
2. การทำให้บุคคลมีความสามารถในการดูแลสุขภาพตนเอง โดยให้

ประชาชนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากร (Enable) และ

3. การไกล่เกลี่ยประสานงานระหว่างภาคส่วนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (Mediate) โดยมีกลยุทธ์ 5 ประการ คือ

3.1 การสร้างนโยบายสาธารณสุขเพื่อสุขภาพ (Build Healthy Public Policy)

3.2 สร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ (Create Supportive Environment for Health)

3.3 เสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้เข้มแข็ง (Strengthen Community Action)

3.4 พัฒนาทักษะส่วนบุคคลในเรื่องสุขภาพและการใช้ชีวิต (Develop Personal Skill)

3.5 การปรับเปลี่ยนบริการสุขภาพโดยมุ่งเน้นไปในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างบุคคลชุมชน บุคลากรสาธารณสุข สถาบันบริการสาธารณสุขและรัฐบาล

บทบาทของภาคสุขภาพต้องเคลื่อนไปในทิศทางของการสร้างเสริมสุขภาพ นอกเหนือจากการให้บริการทางคลินิก และการรักษาบริการสุขภาพ ภาคสาธารณสุขจำเป็นต้องรับเอาภารกิจ ในการสนับสนุนให้บุคคลและชุมชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น ซึ่งขยายกว้างออกไปให้ไวต่อปัญหาและสอดคล้องกับวัฒนธรรมชุมชน การปรับเปลี่ยนบริการสาธารณสุขจำเป็นต้องให้ความสำคัญในด้านการวิจัยสุขภาพ และหลักสูตรการฝึกอบรมของบุคลากรสาธารณสุขสาขาต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเจตคติและการจัดองค์ประกอบของระบบบริการสุขภาพ ที่เน้นการมองปัญหาของปัจเจกบุคคลในฐานะคนทั้งคน (องค์รวม)

Ottawa Charter ถือเป็นจุดเริ่มของการขับเคลื่อนในระดับนานาชาติซึ่งทำให้การสร้างเสริมสุขภาพนั้นมีความสำคัญมากขึ้น ต่อมาได้มีการจัดประชุมนานาชาติในเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพอีกหลายครั้ง โดยในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการร่างกฎบัตรกรุงเทพ ฯ หรือ Bangkok Charter ซึ่งมีเนื้อหาเพิ่มเติมจาก Ottawa Charter. นอกจากนี้ หลาย ๆ ประเทศก็ได้มีการขับเคลื่อนทั้งจากภาคการเมืองสังคมในการทำให้เกิดนโยบายทางด้านการสร้างเสริมสุขภาพอย่างจริงจัง โดยพัฒนานโยบายจากหลักการของ Ottawa Charter

โดยสรุปความหมายโดยรวมของการสร้างเสริมสุขภาพก็คือ กระบวนการในการป้องกัน กำจัดและหลีกเลี่ยง ปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้มนุษย์ต้องเสียชีวิตก่อนถึงวัยอันควร ป้องกันไม่ให้บุคคลต้องตกอยู่ในสภาพการเจ็บป่วยโดยกำจัดปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ เหล่านั้น และมุ่งให้ประชาชนหลีกเลี่ยงความเสี่ยงของปัญหาสุขภาพทั้งหลายโดยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของและ

บุคคลจากพฤติกรรมเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพผู้พฤติกรรมที่ปลอดภัยจากพฤติกรรมที่ปลอดภัยนี้ จะนำไปสู่วิถีการดำเนินชีวิต (Life Style) ของแต่ละคนจนกลายเป็นค่านิยม วิถีปฏิบัติในด้าน พฤติกรรมสุขภาพของสังคมและนำไปสู่การมีสุขภาวะที่ดี (Well being) ของบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม

แนวคิดการกระจายอำนาจด้านสุขภาพในประเทศไทย

โดยทั่วไปการกระจายอำนาจอาจจำแนกเป็น 2 ด้าน คือ การกระจายอำนาจ ทางการบริหาร และการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยการกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับ รอง ๆ ลงไป โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถในการ ตัดสินใจ และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สำหรับ การกระจายอำนาจ ทางการเมือง หมายถึง การเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการไปให้ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการแทน เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการเมือง จึงไม่ได้จำกัดอยู่ที่การเพิ่ม ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ (Efficiency) แต่เพียงอย่างเดียว แต่เน้นให้กระบวนการ ตัดสินใจและการดำเนินงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น (Responsiveness) เป็นการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Self Government) ซึ่งจะ ทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น (Community Empowerment) สำหรับแนวคิดการกระจาย อำนาจตามนัยของนักวิชาการด้านสุขภาพในประเทศไทยนั้น “การกระจายอำนาจเป็น เครื่องมือสำหรับการพัฒนา มิใช่เป้าหมายในตัวเอง ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการพัฒนาและ บริบทของสังคมที่เกี่ยวข้อง” เป้าหมายสำคัญของการพัฒนา คือ คุณภาพชีวิตของประชาชน และสาระสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างความเข้มแข็งของปัจเจกและชุมชน โดย ให้ประชาชนและชุมชนมีอำนาจในการตัดสินใจในประเด็นที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ สามารถพึ่งตนเองและปกครองตนเองในชุมชนได้ แนวคิดดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการ ออกแบบการกระจายอำนาจด้านสุขภาพของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม

สุขภาพ

หลังจาก พ.ร.บ.กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 และ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ประกาศใช้ได้ปรากฏคำว่า “การสร้างเสริมสุขภาพ” เป็นวาทะ กรรมในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และในแผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นตอนการกระจาย อำนาจให้ อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐ “ส่งเสริม

สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน” และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ อปท. ฉบับที่ 2 ได้ปรับชื่อกลุ่มภารกิจ ภายใต้แผนภารกิจด้านสาธารณสุข จาก กลุ่มภารกิจ “การป้องกันควบคุมโรคติดต่อ” ในแผนฉบับที่ 1 ไปเป็น กลุ่มภารกิจ “การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล” ซึ่งประกอบด้วย 2 งาน คือ “การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น” และ “การรักษาพยาบาล” โดยในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ได้ผูกภารกิจการบริการด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้นไปพร้อมงบประมาณ สถานีนามัยและบุคลากร ให้ถ่ายโอนให้ อปท. ที่มีความพร้อมดำเนินการ โดย อปท. ดำเนินการภารกิจดังกล่าวได้หลายแนวทาง อาจดำเนินการเองหรือร่วมกับ อปท. อื่นหรือร่วมกับรัฐและกำหนดให้สถานีนามัยเป็นศูนย์สุขภาพดำเนินการด้านการสร้างเสริมสุขภาพป้องกันและรักษาพยาบาลเบื้องต้น

ส่วนกฎหมายอื่นที่กำหนดบทบาทของท้องถิ่นในด้านสาธารณสุข ยังไม่มีคำว่าการสร้างเสริมสุขภาพ แต่ระบุให้ผู้บริหาร อปท. เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. นั้น ๆ มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของ อปท. เป็นเจ้าพนักงานเพิ่มเติมได้ เช่น พ.ร.บ. สาธารณสุข พ.ศ. 2535, พ.ร.บ. โรคติดต่อ พ.ศ. 25323, พ.ร.บ. โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499, พ.ร.บ. ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535, พ.ร.บ. คุ้มครองผู้บริโภคไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535, พ.ร.บ. ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551, พ.ร.บ. อาหาร พ.ศ. 2522, เป็นต้น ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. นั้น ๆ ออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของ อปท. เป็นเจ้าพนักงานเพิ่มเติม

จะเห็นได้ว่ากฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้เพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น และกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ได้เปิดทางให้ภาคสุขภาพเคลื่อนไปในทิศทางของการสร้างเสริมสุขภาพมากขึ้น สอดคล้องกับกลยุทธ์ที่ 5 ของ Ottawa Charter แต่ในทางกลับกัน การสร้างเสริมสุขภาพอาจถูกจำกัดอยู่ในกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพในลักษณะเดิม ๆ หากกลยุทธ์อีก 4 ประการ ไม่ได้ถูกนำมาดำเนินการ อันได้แก่

1. การสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ (Build Healthy Public Policy)
2. สร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ (Create Supportive Environment for

Health)

3. เสริมสร้างกิจกรรมชุมชนให้เข้มแข็ง (Strength Community Action)

4. พัฒนาทักษะส่วนบุคคลในเรื่องสุขภาพและการใช้ชีวิต (Develop Personal Skill) รายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้รับรองสิทธิของบุคคลในการรับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ รับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสาร โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต รับรองสิทธิชุมชนในการคุ้มครองอันตรายต่อสุขภาพอันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อม กำหนดนโยบายด้านการสาธารณสุขที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าทิศทางของระบบสาธารณสุขจะต้องมุ่งเน้นไปในเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานหลักที่จะเป็นผู้จัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นอันรวมถึงภารกิจในการสร้างเสริมสุขภาพด้วย

โดยมีมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

“มาตรา 51 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์”

“มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว” และรับรองสิทธิของชุมชน ดังนี้

“มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและ

ต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำให้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”และมาตรา 80 (2) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังนี้

มาตรา 80 (2) “ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย”

นอกจากนี้ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ยังได้กำหนดบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน “(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และ “มาตรา 281 ภายใต้งบประมาณ 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง

ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่”

มาตรา 283 วรรค 3 “ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย”

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะกำหนดนโยบายบริหารจัดการการคลังของตนเองได้อย่างอิสระ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยที่มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากรและรายได้ รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ โดยแผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้ตาม พ.ร.บ.นี้ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น และคณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้ และให้คณะกรรมการมีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการและ รายงานให้

คณะรัฐมนตรีทราบทุกปี พร้อมทั้งรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคไม่อาจดำเนินการตามแผนปฏิบัติการได้

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามมาตรา 16 นอกจากนี้กำหนดให้ อบจ. และ กทม. มีอำนาจ และหน้าที่ตามมาตรา 17 และ 18 ตามลำดับ ดังนี้

มาตรา 16 ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง 31 รายการ ซึ่งรวมถึง “การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล”

มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง 29 รายการ โดยมี 3 ภารกิจที่นอกเหนือจาก อบต. คือ “การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”, “การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ” และ “จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ” เป็นต้น

มาตรา 18 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา, กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง, และกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ ได้แยกบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ อบจ. ออกจากระดับพื้นที่ คือ เทศบาล เมืองพัทยาและ อบต. โดยกำหนดอำนาจ อบจ. ในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด, การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ,

บริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อ อปท. อื่นด้วย เพิ่มขึ้นมานอกเหนือจากหน้าที่การจัดทำแผน และระบบบริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่มีอำนาจหน้าที่ในเขตตนเอง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจมีเพื่อกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ, ให้มีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด, ให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผน โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผน, และเพื่อจัดระบบการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดนโยบายและมาตรการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้ถูกปรับปรุงในปี พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 34 ของ พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่บัญญัติให้มีการพิจารณาทบทวนแผนการกระจายอำนาจใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยแผนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2551 ยังคงภารกิจในแผนปฏิบัติการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับโอน อย่างน้อย 6 ด้านเช่นเดิม คือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม การรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยภารกิจบริการสาธารณะที่จะสามารถรับโอนจากกระทรวงสาธารณสุขที่ระบุในแผนปฏิบัติการฯ พ.ศ. 2545 อยู่ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน 10 เรื่อง ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 32 เรื่อง จาก 7 กรม คือ กรมอนามัย กรมสุขภาพจิต กรมควบคุมโรคติดต่อ กรมการแพทย์ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

โดยแนวคิดแผนฉบับนี้ การถ่ายโอนภารกิจส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมสุขภาพ และสุขภาพสิ่งแวดล้อม จะโอนให้เป็นภารกิจของคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ (กลสพ.) โดยในแผนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2543 ระบุว่าภารกิจขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้านต้องการความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะ และความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จึงจำเป็นต้องจัดให้มีกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัด การจัดสรรทรัพยากร การกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและศักยภาพในการบริหารจัดการ การควบคุมกำกับบริการสาธารณสุข ตลอดจนการวางแผนรวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอย่างครบวงจรมากที่สุด โดย กสพ. เป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างองค์กรท้องถิ่นภายในจังหวัด และมีผู้แทนจากรัฐบาล, ผู้ทรงคุณวุฒิ, ผู้แทนประชาคมด้านสุขภาพ หรือส่วนอื่น ๆ ที่เหมาะสมเข้าร่วมในลักษณะพหุภาคี โดยสำนักงานเลขาฯ ของคณะกรรมการฯ จะเป็นกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาและจัดบริการสาธารณสุขตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ภายใต้การกำหนดนโยบายและมาตรการ รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้น ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ภารกิจที่ต้องถ่ายโอนภายใต้กลุ่มภารกิจการป้องกันควบคุมโรคติดต่อตามแผนปี พ.ศ. 2545

ภารกิจที่ถ่ายโอน	การถ่ายโอน
1. ส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิตในกลุ่มเป้าหมาย*	เมืองพิทยา, กทม., กสพ.
2. การพัฒนาบุคลากรและชุมชนและปฏิบัติการเพื่อเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ*	กสพ.
3. การวินิจฉัยและรักษาพยาบาลเบื้องต้น	กสพ.
4. สนับสนุนเงินอุดหนุนค่าอาหารผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมนาฬิกาและฉาปนกิจ	กสพ.
5. สนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน	กสพ.

ภารกิจที่ถ่ายโอน	การถ่ายโอน
6. การผลิตสื่อและหรือการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ด้านอาหารและยา*	เมืองพัทยา, กทม., กสพ.
7. การเสริมสร้างศักยภาพผู้บริหารด้านความรู้ในการบริหารและ เรียกร้องสิทธิอันชอบธรรม*	เมืองพัทยา, กทม., กสพ.
8. การสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านสาธารณสุขของผู้บริโภคในท้องถิ่น*	เมืองพัทยา, กทม., กสพ.
9. ตรวจสอบติดตามคุ้มครองผู้บริโภคด้านผลิตภัณฑ์อาหาร ยา เครื่องมือแพทย์ เครื่องสำอางและวัตถุอันตรายในสถานที่จำหน่าย ตามที่ระบุในท้องถิ่น*	เมืองพัทยา, กทม., กสพ.
10. งานบริการสาธารณสุขเขต กทม. ปริมณฑล เขตเมือง	อบจ., กทม., กสพ.
11. การบริการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ	กสพ.
12. การก่อสร้างสถานบริการใหม่ เพิ่มเติม ซ่อมแซม การจัดหา ครุภัณฑ์	กสพ.
13. โครงการประกันสุขภาพ (30 บาทรักษาทุกโรค)	กสพ.
14. สนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ*	กสพ.
15. การแก้ไขปัญหาเด็กน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์*	เมืองพัทยา, กทม., กสพ.
16. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก*	เทศบาล, อบต., อบจ., กสพ.
17. ส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยเรียนและเยาวชน*	กสพ.
18. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน*	กสพ.
19. การส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยผู้สูงอายุ*	กสพ.
20. ทันทสาธารณสุข*	กสพ.
21. งานโภชนาการ*	กสพ.
22. งานวางแผนครอบครัวและพัฒนาประชากร*	กสพ.
23. งานส่งเสริมการออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ*	กสพ.
24. การพัฒนาอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง*	เทศบาล, อบต., อบจ.

ภารกิจที่ถ่ายโอน	การถ่ายโอน
25. สนับสนุนเงินอุดหนุนที่เลี้ยงเด็กในศูนย์สวัสดิการเพื่อการพัฒนา เด็กเล็ก*	เทศบาล, อบต., อบจ.
26. สนับสนุนเงินอุดหนุนภาคเอกชนที่ให้บริการทำหมัน*	กสพ.
27. งานเฝ้าระวังและพัฒนาอนามัยสิ่งแวดล้อม*	กสพ.
28. จัดหาและพัฒนา น้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ)*	อบต.,อบจ.,กสพ.
29. งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม*	กสพ.
30. งานสุขาภิบาลอาหาร*	กสพ.
31. งานพัฒนาอาชีพอนามัยและอาชีพเวชกรรม*	กสพ.
32. งานคุ้มครองสุขภาพจากมลพิษ*	กสพ.

หมายเหตุ : * เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมสุขภาพ 25 รายการ

ซึ่งผลการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุขตามแผนปฏิบัติการ ฯ จนถึง
กุมภาพันธ์ 2548 ดำเนินการได้ 7 เรื่อง ซึ่งทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมสุขภาพ ดังนี้

1. สนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ โดยงบประมาณ
จำนวน 525 ล้านบาทต่อปี (ปี 2547) ได้ตัดโอนไปตั้งที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วน
ท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย
2. การแก้ไขปัญหาน้ำดื่มที่ต่ำกว่าเกณฑ์ ปี 2544 ถึง 2545 รวมงบประมาณ
286 ล้านบาท ตัดโอนไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การจัดหาและพัฒนา น้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ) งบประมาณตัดโอนไป
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจอยู่ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
รวมงบประมาณ 832 ล้านบาทต่อปี
4. การส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก
5. การส่งเสริมสุขภาพเด็กกลุ่มวัยเรียนและเยาวชน
6. การส่งเสริมสุขภาพกลุ่มวัยทำงาน
7. การส่งเสริมสุขภาพเด็กและกลุ่มวัยผู้สูงอายุ

โดยภารกิจด้านส่งเสริมสุขภาพเป็นภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมความรู้ที่ไม่มี
ตั้งงบประมาณที่ส่วนกลาง

ต่อมาในแผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นตอนกระจายอำนาจให้ อบท. (ฉบับที่ 2) ซึ่งประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551 ได้ปรับชื่อกลุ่มภารกิจภายใต้แผนภารกิจด้านสาธารณสุข จากกลุ่มภารกิจ “การป้องกันควบคุมโรคติดต่อ” ไปเป็นกลุ่มภารกิจ “การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาล” ซึ่งประกอบด้วย 2 งาน คือ “การสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น” และ “การรักษาพยาบาล” นอกจากนี้คำว่า “คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่” ไม่ปรากฏในแผนปฏิบัติการฉบับใหม่

กฎหมายอื่น ๆ

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50-57 กำหนดหน้าที่เทศบาลที่เกี่ยวกับสาธารณสุข ดังนี้
มาตรา 50 กำหนดหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ คือ “ป้องกันและระงับโรคติดต่อ” และมาตรา 51 เทศบาลตำบลอาจ “ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้”

มาตรา 53 กำหนดหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำ คือ “ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้” และ “มาตรา 54 เทศบาลเมืองอาจ “ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล” รวมทั้ง “จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข”

มาตรา 56 กำหนดหน้าที่ของเทศบาลนครที่ต้องทำ คือ “กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข” การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น” และ มาตรา 57 เทศบาลนคร อาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตร 54 ได้

2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พงศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่อง “รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ”

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ อบจ. “จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

4. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 13(3) มาตรา 18(8) มาตรา 47 และ มาตรา 48(4) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรเอกชน และภาคเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร ดำเนินงาน และบริหารจัดการเงินทุนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้แก่บุคคลในพื้นที่ ให้คณะกรรมการสนับสนุนและประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยให้ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนมีผลทำให้เกิดกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ ตามประกาศของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ที่ให้ อบต. ที่สมัครใจร่วมสมทบและจัดตั้งกองทุนสุขภาพตำบล

5. พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติความหมายของ “สร้างเสริมสุขภาพ หมายความว่า การใด ๆ ที่มุ่งกระทำเพื่อสร้างเสริมให้บุคคลมีสุขภาพะทางกาย จิต และสังคมโดยสนับสนุนพฤติกรรมของบุคคล สภาพสังคม และสิ่งแวดล้อมที่จะนำไปสู่การมีร่างกายที่แข็งแรง สภาพจิตใจที่สมบูรณ์ อายุยืนยาว และคุณภาพชีวิตที่ดี” และหนึ่งในวัตถุประสงค์กองทุน คือ “เพื่อพัฒนาความสามารถของชุมชนในการสร้างเสริมสุขภาพโดยชุมชน หรือองค์กรเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ” ซึ่งรวมไปถึง อบต. ด้วย

ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523, พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ที่ทำให้อำนาจหน้าที่ให้หัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการบังคับใช้ พ.ร.บ. ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาต หรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. นั้น ๆ มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของ อบต. เป็นเจ้าพนักงานเพิ่มเติม

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่มีผลต่อปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ เช่น พ.ร.บ. ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ, พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่, พ.ร.บ. ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์, พ.ร.บ. อาหารและยา ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พ.ร.บ. นั้น ๆ ออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของ อบต. เป็นเจ้าพนักงานเพิ่มเติม

สรุปผลของกฎหมายต่อการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาพ

กฎหมายที่ส่งผลต่อการขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาพที่ชัดเจน คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเน้นหนักไปในเชิงการจัดการสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน กล่าวคือ การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ตลอดจนการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ แต่ยังไม่ครอบคลุมบทบาทของการสร้างเสริมสุขภาพในนิยามใหม่

แม้ว่าจะมี พ.ร.บ. แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 และแผนการถ่ายโอนฯ พ.ศ. 2545 ที่เร่งการกระจายอำนาจภารกิจของรัฐไปสู่ท้องถิ่น แต่แผนการถ่ายโอนฯ มีผลในการส่งเสริมบทบาทของ อปท. ในด้านการสร้างเสริมสุขภาพน้อย ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมสุขภาพส่วนใหญ่ถูกระบุให้ถ่ายโอนให้แก่คณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่เทศบาล หรือ อบจ. โดยในทางปฏิบัติไม่ปรากฏสถานภาพของคณะกรรมการสุขภาพระดับพื้นที่ที่ทำงานได้จริง เนื่องจากเป็นโครงสร้างใหม่ที่ยังไม่ได้หยั่งรากในระบบสุขภาพของไทย และไม่มีอำนาจทางการปกครองหรือทางการเงิน นอกจากนี้งานสร้างเสริมสุขภาพก็ไม่มีงบประมาณรายกิจกรรมที่ตัดโอนจากรวงสาธารณสุข ต่อมาแผนปฏิบัติการปี 2551 ปรากฏคำว่า สร้างเสริมสุขภาพอยู่ในชื่องานตามภารกิจที่ต้องถ่ายโอน หากแต่ว่าขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจ และงบประมาณได้ผูกงานบริการด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น ไปพร้อมกับสถานีนามัยและบุคลากร ซึ่งน่าจะทำให้ภาวการณ์นำของ อปท. ในการสร้างเสริมสุขภาพล่าช้าออกไป เนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนในการรับโอนสถานีนามัย

อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอื่นของระบบสุขภาพ ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งมีโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้เริ่มหนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการตัดสินใจทำแผนจัดสรรทรัพยากรในการจัดบริการส่งเสริมสุขภาพระดับชุมชนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับความเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมได้มีผลต่อการสร้างเสริมสุขภาพโดยรวมไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาชุมชนในรูปแบบที่หลากหลายและที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ การจัดทำแผนสุขภาพตำบล ซึ่งจะอธิบายในตอนต่อไป

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการสร้างเสริมสุขภาพในประเทศไทย

ไทย

ประเทศไทยมีแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนและประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพมานานแล้ว หากแต่ว่ากิจกรรมในอดีตมักจะทำให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมทำมากกว่าร่วมคิดและตัดสินใจ การเพิ่มบทบาทในรูปแบบกองทุนสุขภาพตำบล หรืองบประมาณจัดสรรจากท้องถิ่นสู่ชุมชน เพื่องานสาธารณสุขมูลฐานก็ดี ยังพัฒนาได้อีกมา ซึ่งต้องสนับสนุนศักยภาพของชุมชนในการร่วมตัดสินใจให้มากขึ้น นอกจากนี้พบว่า มีนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในบางจังหวัด บางตำบล ดังนั้น การจัดการในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม จึงยังเป็นคำถามที่สำคัญในการสร้างเสริมสุขภาพที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

รายละเอียดของวิวัฒนาการของบทบาทของท้องถิ่น ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตัวอย่างนวัตกรรมและนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในท้องถิ่น รวมถึงสิ่งที่ท้าทายในการสร้างเสริมสุขภาพทั้งปัจจุบันและในอนาคตจะได้บรรยายในตอนต่อ ๆ ไป ดังนี้

บทบาทของรัฐ ท้องถิ่น และประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพในประเทศไทย

นักวิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมย้อนหลังร่วมกับเอกสารที่มีผู้ทบทวนไว้แล้ว เพื่อให้เห็นวิวัฒนาการการมีส่วนร่วมของภาคส่วนและประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพในประเทศไทย ดังตารางที่ 2 โดยย้อนหลังไปถึงการเริ่มต้นของการสาธารณสุขมูลฐานในปี พ.ศ. 2523 ที่นายแพทย์อมร นนทสูต อดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ผลักดันแนวคิดของการดำเนินงานสาธารณสุขมูลฐานในประเทศไทย โดยดัดแปลงจากกลยุทธ์และองค์ประกอบการสาธารณสุขมูลฐานขององค์การอนามัยโลก “Health For All” ในลักษณะที่เพิ่มบริการในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยประชาชนและความร่วมมือของชุมชน โดยจัดตั้งและอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านเพื่อให้บริการสาธารณสุขมูลฐาน เช่น การให้สุขศึกษา การควบคุมป้องกันโรคในท้องถิ่น การสุขภาพาลสิ่งแวดลอม การจัดหา น้ำสะอาด การให้วัคซีนป้องกันโรคติดต่อ การส่งเสริมโภชนาการและการอนามัยแม่และเด็ก รวมถึงการวางแผนครอบครัว และการจัดหายาที่จำเป็น เป็นต้น

ในปัจจุบันบริบทต่าง ๆ ต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพ เช่น กระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ การจัดตั้งกองทุนสุขภาพระดับตำบล ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกระบวนการสมัชชาสุขภาพ

ตารางที่ 2 บทบาทของรัฐ ท้องถิ่น และประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพในประเทศไทย

บทบาทของรัฐ ท้องถิ่นและประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพ				
ช่วงปี	บริบทของประเทศไทย	รัฐส่วนกลาง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ภาคประชาชน
ก่อน 2540	พ.ศ. 2523 Primary Health Care จุดเปลี่ยนแนวคิดการพัฒนาสาธารณสุขให้ประชาชนมีส่วนร่วม	กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลระบบสุขภาพ	อปท. มีบทบาทด้านสุขภาพน้อย เช่น กำจัดขยะ จัดหาน้ำสะอาด	ผสส. และ อสม. มาจากประชาชนร่วมในการดูแลสาธารณสุขมูลฐาน
2540 - 2549	1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น,	1. ปรับ บทบาท กสร. เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลระบบ พ.ศ. 2547 กำหนด ยุทธศาสตร์ เมืองไทยแข็งแรง เน้นชุมชนและ	1. อปท. รับงบประมาณด้านบริการสาธารณสุขจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้	ท้องถิ่นจัดสรรงบให้ชุมชนแห่งละ 10,000 บาท (ข้อมูลปีพ.ศ. 2552) 1. มีผู้แทนชุมชนในคณะกรรมการกองทุนสุขภาพตำบล

บทบาทของรัฐ ท้องถิ่นและประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพ

ช่วงปี	บริบทของประเทศไทย	รัฐส่วนกลาง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ภาคประชาชน
	2. พ.ศ. 2542 แก้ไข พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	ประชาชนเป็นศูนย์กลาง 2. งบประมาณ	2. พ.ศ. 2545-2550 รับถ่ายโอนภารกิจ 7 เรื่องจาก 43 เรื่องตามแผนปฏิบัติการ	2. มุ่งบสร้างเสริมสุขภาพเชิงขับเคลื่อนสังคมและภาคประชาชน (สสส.)
2550 – ปัจจุบัน	2537แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) ให้สมาชิกสภา อบต.มาจากการเลือกตั้ง 1. พ.ศ. 2544 จัดตั้ง สสส. เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กำกับ 2. พ.ศ. 2545 จัดตั้ง สปสช. เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้กำกับ พ.ศ. 2550 พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติจัดตั้ง สช., รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการ	สุขภาพ รวมทั้งงบประมาณป้องกันโรค (PP) บริหารโดย สปสช. 3. สสส.มีบทบาทสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพนอกระบบบริการสุขภาพ ต่อเนื่องจากทศวรรษที่ผ่านมาและเพิ่มบทบาทของ สช.ในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนและประชาชนในการพัฒนา	กระจายอำนาจฯ ฉบับที่ 1- รับโอนสถานีอนามัย 22 แห่ง 1. ปี พ.ศ. 2549 เกิดกองทุนสุขภาพตำบล รุ่นที่ 1 จำนวน 888 แห่งกองทุนสุขภาพระดับตำบลใช้แผนที่ทางเดินยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือบริหารงานในชุมชน, มีแผนสุขภาพระดับตำบลบางแห่งชัดเจน, ปี พ.ศ. 2551 ขยายกองทุนสุขภาพตำบลอีก 1,804 และเพิ่ม	ต่อเนื่องจากทศวรรษที่ผ่านมาและมีกระบวนการสมัชชาสุขภาพในพื้นที่ มีการจัดทำแผนสุขภาพโดยภาคประชาชนเป็นจุดประสานงาน เช่น แผนงานสุขภาพจังหวัดและ

บทบาทของรัฐ ท้องถิ่นและประชาชนในการสร้างเสริมสุขภาพ

ช่วงปี	บริบทของประเทศไทย	รัฐส่วนกลาง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ภาคประชาชน
2550 – ปัจจุบัน	พัฒนาท้องถิ่น และตรวจสอบโดยชุมชน	นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ, การสร้างเสริมสุขภาพเป็นหัวข้อหนึ่งในธรรมนูญสุขภาพแห่งชาติ	เป็น 3,935 แห่งในปี พ.ศ. 2552 (ณ วันที่ 24 ส.ค. 2552)	แผนสุขภาพตำบล จ.สงขลา เริ่มต้น

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2552

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามงบประมาณสนับสนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ระหว่างปี พ.ศ. 2546 จนถึงปี พ.ศ. 2549 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนงบประมาณจากกระทรวงสาธารณสุข เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐานผ่านแผนพัฒนาสุขภาพของหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีพฤติกรรมสุขภาพที่ถูกต้อง มีสุขภาพที่สมบูรณ์แข็งแรง มีทักษะในการดูแลตนเองและมีส่วนร่วมในการจัดปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ โดยมีผลผลิตคือการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบสุขภาพ โดยจัดสรรให้กับหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ เฉลี่ยหมู่บ้านละ 7,500 บาท โดยใช้จ่ายในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ถึงปัจจุบัน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งงบประมาณเอง หมู่บ้านละ 10,000 บาท ในหมวดอุดหนุนทั่วไป สำหรับสนับสนุนการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขมูลฐาน เป็นการใช้จ่ายที่เป็นไปเพื่อการดำเนินงานโครงการ กิจกรรมสำหรับการพัฒนาการสาธารณสุขของหมู่บ้าน โดยหมู่บ้านจะต้องจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพของหมู่บ้านภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของพหุภาค การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและสัดส่วนของงบประมาณที่ใช้ในโครงการ กิจกรรม ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหมู่บ้าน โดยกำหนดขอบเขตการใช้จ่ายเพื่อการจัดการใน 3 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาศักยภาพด้านสาธารณสุข โดยเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการอบรม การประชุม การสัมมนาการศึกษาดูงาน การฝึกงาน ฯลฯ เช่น ค่าอาหาร ค่าอาหารว่างและเครื่องดื่ม ค่าวิทยากร ค่าพาหนะเดินทาง ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าพิมพ์เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ ค่าเช่าที่พัก และอื่น ๆ

2. การแก้ไขปัญหาสาธารณสุขในเรื่องต่าง ๆ โดยเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดบริการ การปฏิบัติงาน การรณรงค์ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การบำรุงรักษาและการซ่อมแซม เช่น ค่าจ้าง ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าครุภัณฑ์ ค่าโฆษณาเผยแพร่ ค่าพาหนะและขนส่ง และอื่น ๆ

3. การบริการสุขภาพเบื้องต้นในศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดบริการ การปฏิบัติงาน การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ ครุภัณฑ์ การบำรุงรักษาและการซ่อมแซมครุภัณฑ์ ครุภัณฑ์ ค่าสาธารณูปโภค (ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า) ค่าวัสดุสำนักงาน ค่าเบี่ยงเลี้ยงของอาสาสมัครสาธารณสุขหรือผู้มาช่วยปฏิบัติงานตามกิจกรรมของศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ให้เบิกจ่ายตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยอนุโลมในอัตราเทียบเท่ากับบุคคลภายนอก) และอื่น ๆ

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับงบประมาณจากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ อีก เช่น บริการสาธารณสุข, ศูนย์เด็กเล็ก, อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) เบี้ยยังชีพคนชรา เบี้ยยังชีพคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ การศึกษาปฐมวัย การศึกษาภาคบังคับ การศึกษามัธยมปลาย ฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด, พัฒนากิจจัดการชุมชน, การบริหารสนามกีฬา, ศูนย์บริการทางสังคม และสถานสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสุขภาพ

3.1 การพัฒนาการจัดการสุขภาพ

การจัดการสุขภาพ หมายถึง การจัดการของชุมชนในการพัฒนาสุขภาพ ที่จะต้องประกอบด้วย การดูแลสุขภาพด้วยตนเอง โดยเรียกการจัดการของชุมชนในการพัฒนาสุขภาพนี้ว่า ระบบสุขภาพภาคประชาชน ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายรวบยอดของงานสาธารณสุขมูลฐานอย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการของการดำเนินงานที่มีใหม่เป็นกิจกรรมเดี่ยว ๆ ของชุมชน มีใช้ภารกิจของหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก ได้แก่ องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องกำหนด หรือออกแบบกิจกรรมดำเนินงานให้ชุมชน จึงเป็นเรื่องของชุมชนที่จะคิดจะตั้งเป้าหมาย บริหารจัดการและวัดผลสำเร็จด้วยตนเอง หน่วยงาน